

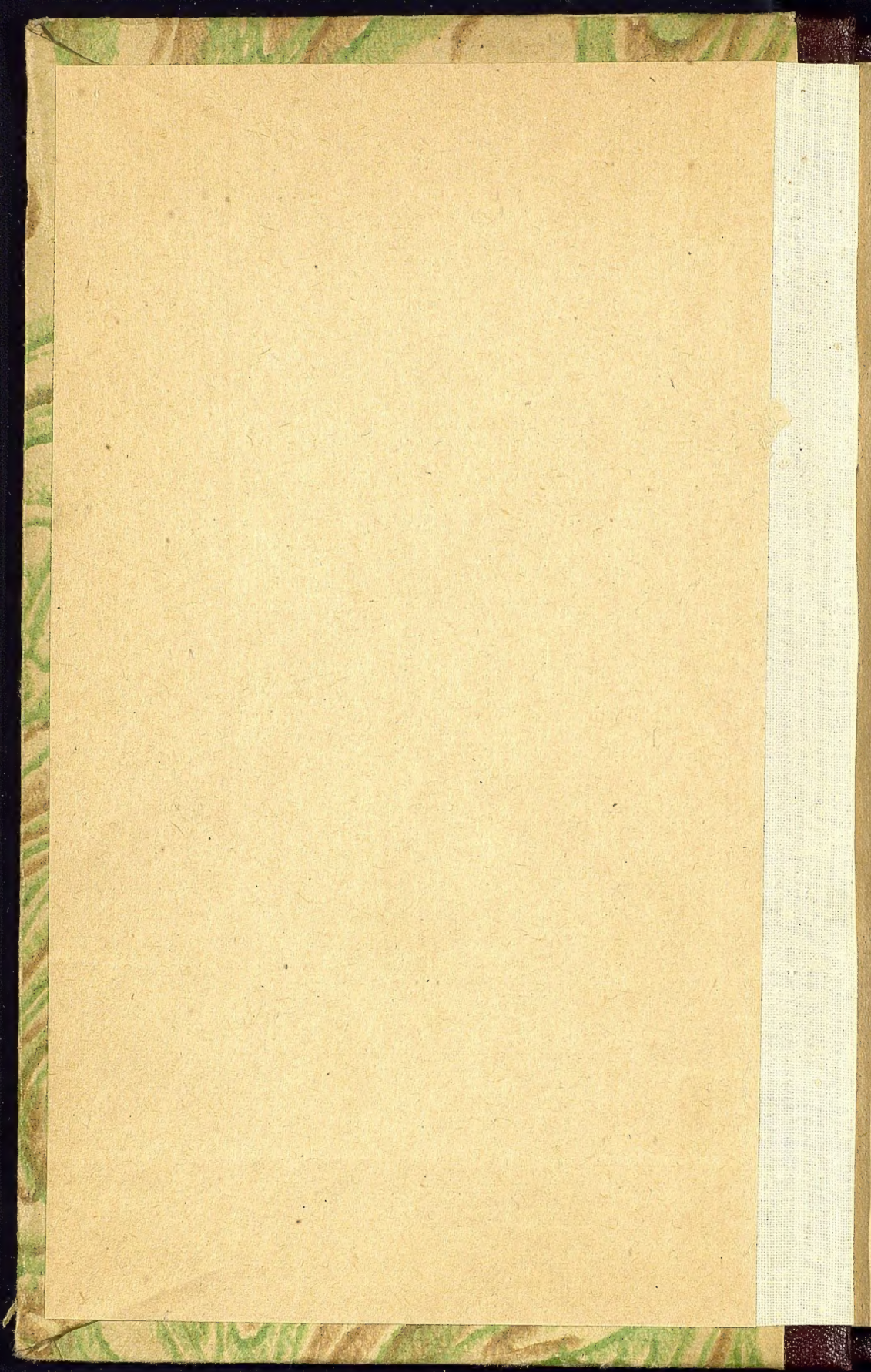
ME  
60  

---

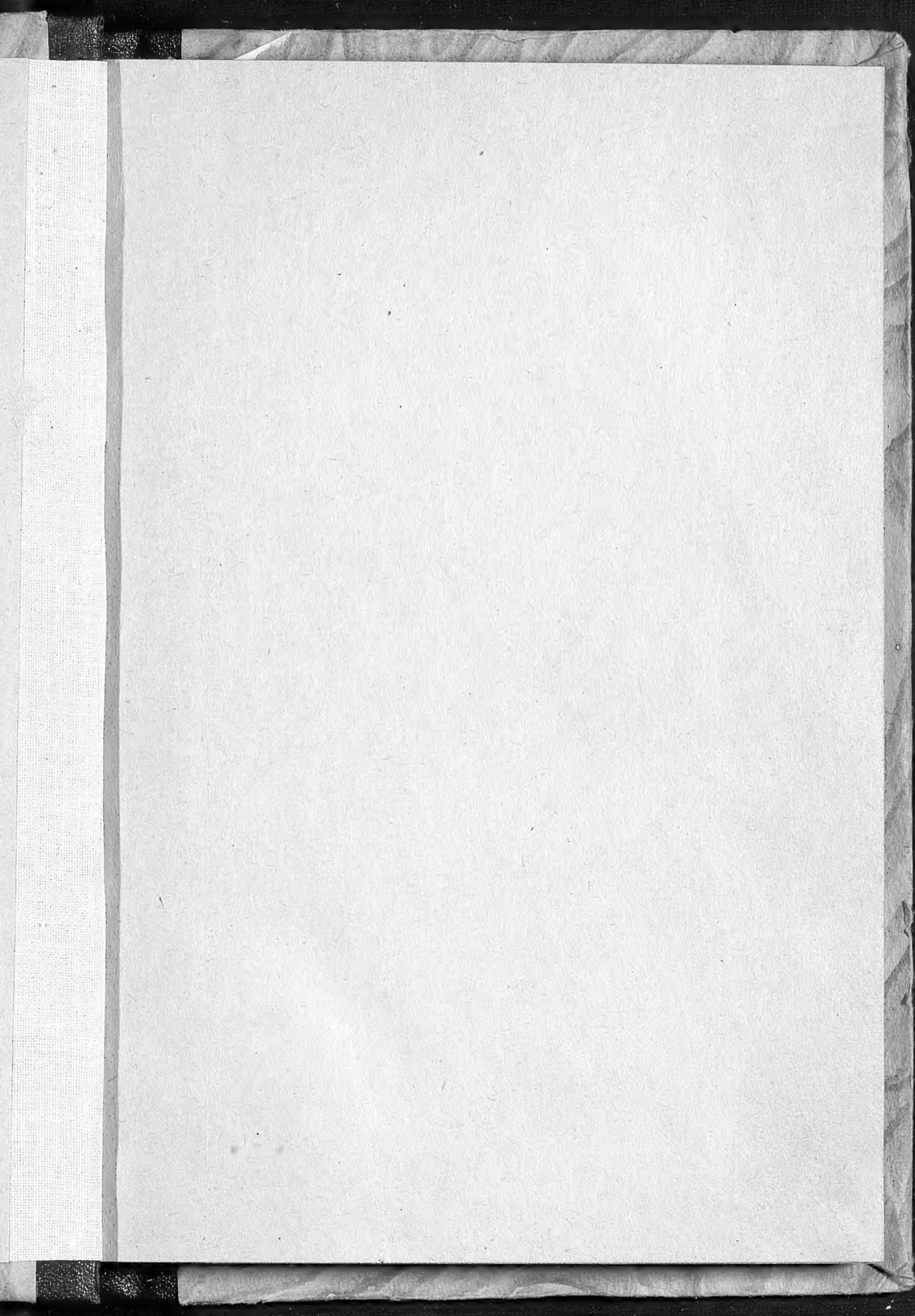
C-42

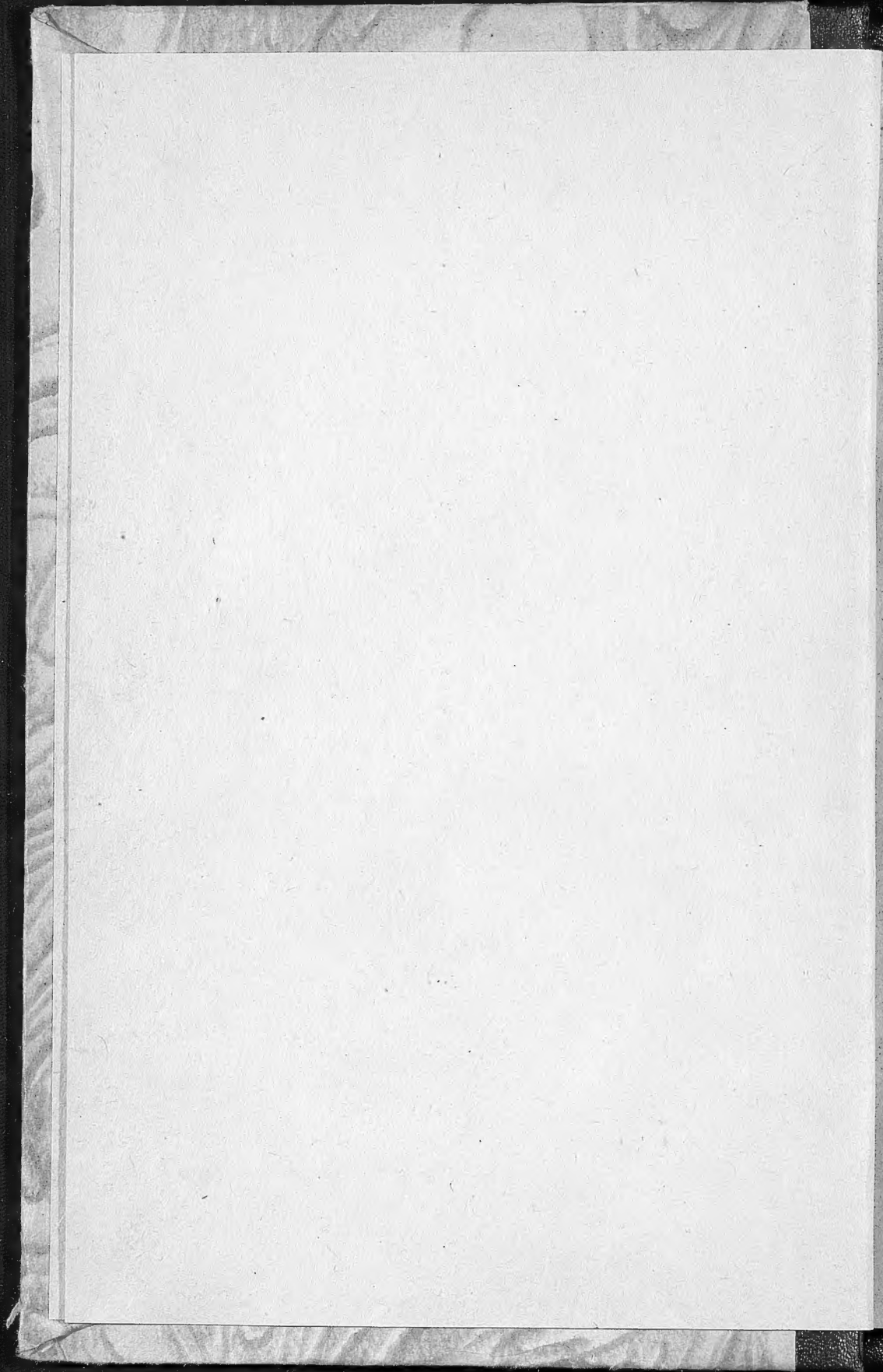
Сканион  
"Закон  
будет на  
реформу..."  
М. - 1884













М 860

С-42

# ЗЕМСКІЕ ВЗГЛЯДЫ

НА

## РЕФОРМУ МѢСТНАГО УПРАВЛЕНІЯ.

ОБЗОРЪ ЗЕМСКИХЪ ОТЗЫВОВЪ И ПРОЕКТОВЪ.

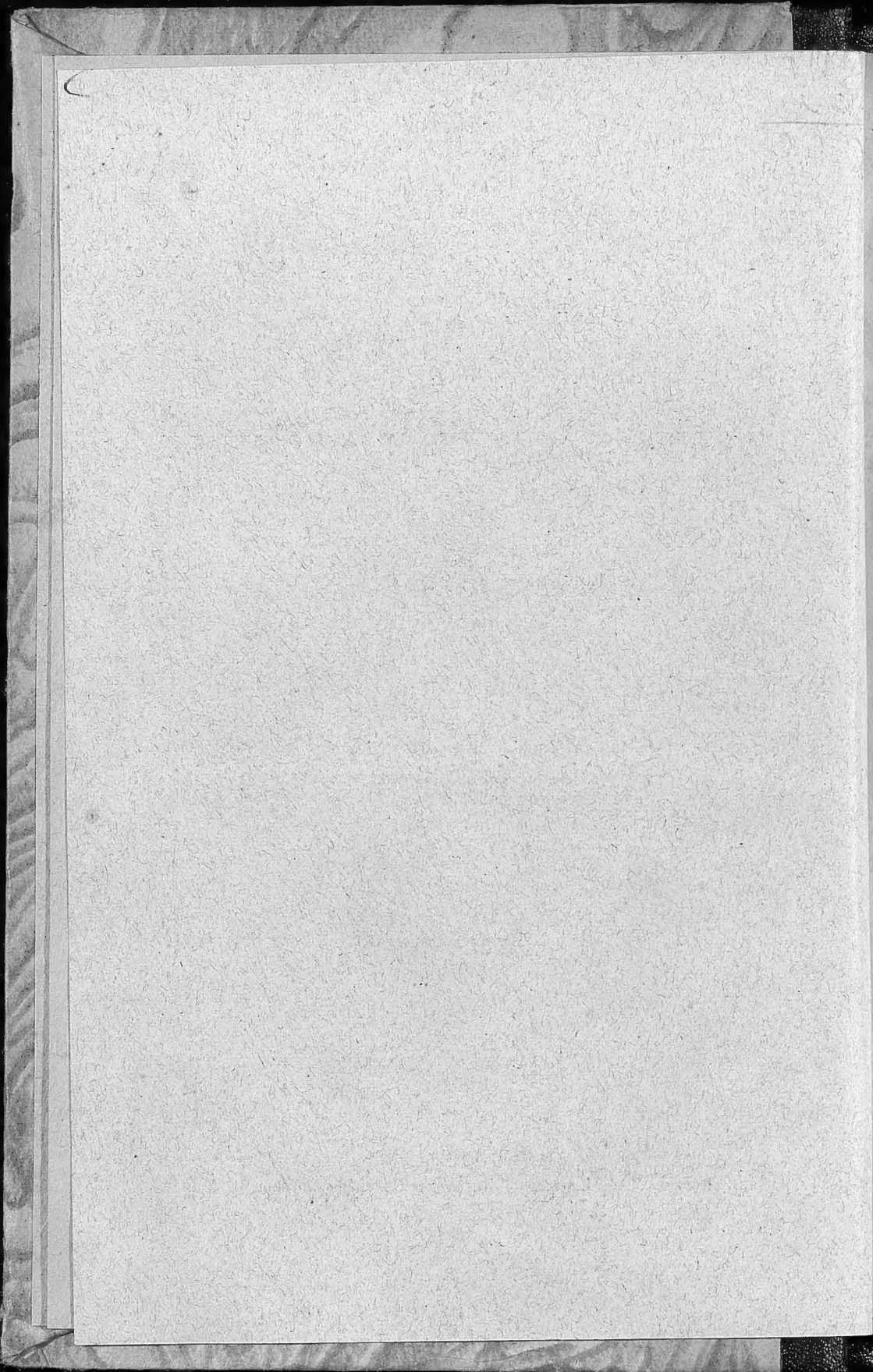
В. Ю. Скалона.

МОСКВА.

Товар. „Печати С. П. Яковлева“. Петровка, Салтыковскій пер., д. № 9.

1884.







ME  
60  
C 42

# ЗЕМСКІЕ ВЗГЛЯДЫ

НА

## РЕФОРМУ МѢСТНАГО УПРАВЛЕНІЯ.

ОБЗОРЪ ЗЕМСКИХЪ ОТЗЫВОВЪ И ПРОЕКТОВЪ.

В. Ю. Скалона.

МОСКВА.

Товар. „Печатни С. П. Яковлева“. Петровка, Салтыковский пер., д. № 9.

1884.

Гос. Публ. Библиотечка  
имени  
С. П. Яковлева

Обм 7113.



ГОСУД. ПУБЛИЧНАЯ  
ПОСТ. ЧИТСКАЯ  
БИБЛИОТЕКА РСФСР  
№ 26235 1971 г.

БНФ 430



FE 60  
C 42

Предлагаемый обзоръ земскихъ мнѣній о реформѣ мѣстнаго управленія былъ напечатанъ въ журналѣ «Русская Мысль», подъ названіемъ: «Вопросъ о преобразованіи мѣстнаго управленія въ земскихъ собраніяхъ» (кн. IX и XII за 1883 г.) и «Волостное и уѣздное устройство по земскимъ проектамъ» (кн. III и VIII за 1884 г.). Въ настоящемъ изданіи эти статьи, составляющія, сколько мнѣ извѣстно, единственную попытку систематическаго свода земскихъ проектовъ, являются въ нѣсколько переработанномъ и дополненномъ видѣ. Я счелъ нелишнимъ воспроизвести здѣсь нѣкоторыя статьи мои, напечатанныя въ «внутреннемъ обозрѣніи» «Русской Мысли» (о «свѣдущихъ людяхъ») и въ газетахъ «Земство» и «Русскія Вѣдомости». Кромѣ того добавлена новая глава, тоже частію напечатанная въ «Русскихъ Вѣдомостяхъ»,—о городскомъ управленіи, посвященная, главнымъ образомъ, разбору доклада Московской думской комиссіи объ измѣненіи порядка городскихъ выборовъ.

Москва,  
2 декабря 1884 г.

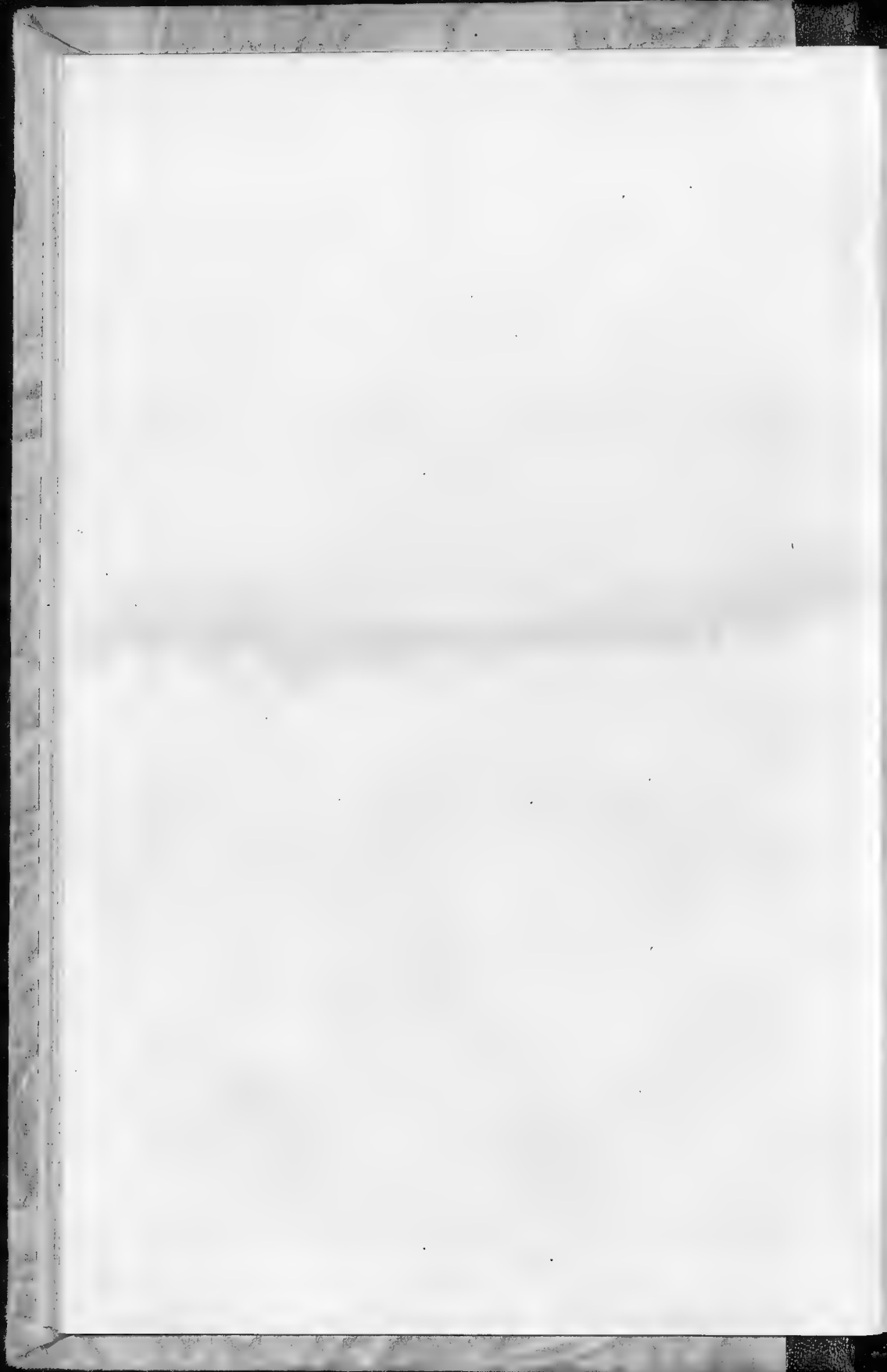
---

ГОСУД. ПУБЛИЧНАЯ  
ИСТОРИЧЕСКАЯ  
БИБЛИОТЕКА РСФСР  
№ 26235 1971 г.



## О Г Л А В Л Е Н І Е.

	<i>Стр.</i>
Введеніе. . . . .	1
I. Условія, при которыхъ составлялись земскіе проекты . . . . .	4
II. Вопросъ о порядкѣ разсмотрѣнія земскихъ проектовъ. „Свѣдущіе люди“ . . . . .	16
III. Современное положеніе мѣстнаго управленія, по земскимъ отзывамъ. . . . .	27
IV. Общіе основанія реформы. . . . .	59
V. Вопросъ о крестьянскомъ самоуправленіи. Сельское общество. . . . .	76
VI. Волость. Вопросъ о ея всесловности. . . . .	91
VII. Волость, какъ земская единица . . . . .	107
VIII. Волость, какъ единица, исключительно административная. . . . .	112
IX. Волость смѣшаннаго типа . . . . .	137
X. Самоуправляющаяся волость . . . . .	145
XI. Уѣздное управленіе. . . . .	157
XII. Полиція. . . . .	168
XIII. Земскія учрежденія. . . . .	183
XIV. Городское управленіе. . . . .	215





# **ЗЕМСКІЕ ВЗГЛЯДЫ**

**НА РЕФОРМУ МѢСТНАГО УПРАВЛЕНІЯ.**





Въ концѣ 1880 г. земскія собранія были призваны къ обсужденію „возникшихъ по разнымъ губерніямъ вопросовъ и предположеній объ измѣненіи нѣкоторыхъ постановленій Положенія 27 іюня 1874 г.“—объ устройствѣ мѣстныхъ учреждений по крестьянскимъ дѣламъ. Мѣра эта была вызвана тѣмъ соображеніемъ, что „для вполнѣ правильнаго обсужденія каждаго ходатайства объ измѣненіи отдѣльныхъ постановленій, поступившаго лишь изъ нѣсколькихъ губерній, необходимо собрать и изъ другихъ губерній отзывы по оному подлежащихъ учреждений, т.-е. какъ губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій, такъ и мѣстныхъ земствъ“.

Призывъ правительства, встрѣченный съ полнымъ сочувствіемъ, вызвалъ въ земской средѣ давно небывалое оживленіе: для разсмотрѣнія переданнаго на обсужденіе земства вопроса были созваны чрезвычайныя собранія и учреждены спеціальныя коммисіи, которыя на этотъ разъ, вопреки обычаю, проявили оживленную дѣятельность; управы и отдѣльные гласные трудились надъ составленіемъ проектовъ; въ печати въ изобиліи появлялись записки, мнѣнія и предположенія, вышедшія изъ-подъ пера земскихъ дѣятелей. Подлежавшее обсужденію дѣло было принято земскими людьми близко къ сердцу; большинство отнеслось къ нему вполнѣ серіозно, съ тѣмъ вниманіемъ, какого оно, по важности своей, заслуживало, безъ обычнаго желанія „отписаться“, такъ или иначе „очистить“ полученную бумагу. Самый объемъ возбужденнаго правительствомъ вопроса, при разработкѣ его земствомъ, въ значительной степени расширился. Циркуляръ министра внутреннихъ дѣлъ спрашивалъ мнѣнія земства только относительно частныхъ измѣненій въ устройствѣ учреждений по крестьянскимъ дѣламъ, не касаясь возможности ихъ упраздненія

и замѣны какими либо другими, всесловными; между тѣмъ лишь немногія земства удовольствовались такою постановкою дѣла. Большинство земскихъ управъ и комиссій и многія собранія, не ограничиваясь обсужденіемъ частныхъ измѣненій въ крестьянскихъ учрежденіяхъ, дали вопросу болѣе широкую постановку, — коснулись преобразованія всего уѣзднаго управленія. Первоначальный вопросъ, такимъ образомъ, отошелъ на задній планъ и его мѣсто занялъ новый, возникшій по почину самихъ земствъ, болѣе глубокий и настоятельный, — вопросъ о полной реформѣ мѣстнаго управленія, составившій предметъ занятій учрежденной въ послѣдствіи „Особой комиссіи для составленія проектовъ мѣстнаго управленія“. Благодаря такой постановкѣ вопроса, появились многочисленные проекты устройства „мелкой земской единицы“, „всесловной волости“, сліянія крестьянскаго управленія съ земскимъ, преобразованія самихъ земскихъ учреждений, и т. д. Словомъ, земство отнеслось къ предложенной ему задачѣ вполне самостоятельно, сообразно съ требованіями жизни.

Совершенно такимъ-же образомъ отнеслись земскія учрежденія, десятью годами ранѣе, къ вопросу о податной реформѣ. И тогда на ихъ обсужденіе былъ переданъ правительствомъ частный вопросъ — о замѣнѣ подушной подати подворнымъ налогомъ, но земство не удовлетворилось такой узкой постановкой вопроса, и поставило его гораздо шире, высказавшись въ пользу кореннаго преобразованія податной системы, въ смыслѣ привлеченія къ государственному обложенію всѣхъ классовъ населенія. Въ то время также было собрано много матеріала, составлено много самостоятельныхъ проектовъ. Эти послѣдніе расходились между собою въ подробностяхъ, какъ расходятся и проекты административной реформы, но всѣ они были проникнуты одной общей мыслью, — что при негодности всей системы, частныя измѣненія не могутъ принести пользы, что необходима реформа коренная.

На разстояніи цѣлаго десятилѣтія, не смотря на перемѣны въ личномъ составѣ земскихъ собраній, не смотря на то, что многіе прежніе дѣятели сошли со сцены и уступили мѣсто новымъ, мы встрѣчаемъ совершенно однородныя явленія: призывъ правительства оба раза побуждаетъ земство сбросить обычную апатію и энергически приняться за работу.

Къ сожалѣнію, оживленіе вызванное циркуляромъ 22 декабря



1880 г., продолжалось не долго. Подъ вліяніемъ ли гнетущаго впечатлѣнія, произведеннаго катастрофой 1 марта, или по другимъ причинамъ, многія губернскія собранія, въ очередную сессію 1881 г., когда имъ предстояло сказать окончательное слово по возбужденному вопросу, далеко не проявили того рвенія, съ которымъ трудились коммисіи и управы: нѣкоторыя собрались въ чрезвычайно маломъ составѣ; другія—разошлись, не окончивъ очередныхъ дѣлъ; третьи, не придя къ опредѣленнымъ заключеніямъ, оставили вопросъ открытымъ.

Несмотря на такой исходъ дѣла, земскую работу отнюдь нельзя считать безплодною, уже потому, что въ результатъ ея получилось много весьма цѣнныхъ матеріаловъ. Та масса проектовъ и фактическихъ данныхъ, которая напечатана земствами, и составила цѣлую литературу по вопросу о преобразованіи нашего мѣстнаго управленія, заслуживаетъ полнаго вниманія. Заявленія и мнѣнія по этому предмету, исходящія отъ людей, близко знакомыхъ съ условіями и быта массы населенія, и дѣятельности существующихъ мѣстныхъ учрежденій, представляютъ большой интересъ. Правда, земскія работы, въ большинствѣ, носятъ отпечатокъ спѣшности; онѣ отличаются чрезвычайнымъ разнообразіемъ не только въ отношеніи взглядовъ, но и въ отношеніи объема поставленной задачи, тѣмъ не менѣе въ нихъ можно подмѣтить много общаго. Если-бы работамъ этимъ и не суждено было оказать вліянія на предпринятую правительствомъ реформу, онѣ во всякомъ случаѣ сохраняютъ значеніе, какъ историческій матеріалъ, указывающій, хотя и въ не всегда ясныхъ чертахъ, на тѣ стремленія, которыми, въ переходную эпоху начѣла нынѣшняго десятилѣтія, было проникнуто русское общество.

I.

Условія, при которыхъ составлялись земскіе проекты.

Недостатки земскихъ работъ по занимающему насъ вопросу, заключающіеся въ ихъ разрозненности, разнообразіи и спѣшности (вполнѣ выработанныхъ проектовъ почти совсѣмъ не имѣется), обуславливаются, главнымъ образомъ, тою постановкой, которая дана была этому дѣлу министерскимъ циркуляромъ. Этотъ послѣдній, прежде всего, требовалъ особенной спѣшности въ доставленіи отвѣтовъ на предложенные имъ вопросы. Министръ указывалъ, что исполненіе этого важнаго дѣла „ождается въ возможно скорѣйшемъ времени“, и требовалъ, чтобы оно было обсуждено „во всякомъ случаѣ“ въ ближайшихъ губернскихъ земскихъ собраніяхъ, даже „не ожидая постановленій тѣхъ уѣздныхъ собраній, которыя къ тому времени не будутъ получены“. Такая поспѣшность не могла не отозваться на трудахъ земскихъ управъ и комиссій: въ короткій срокъ, имъ предоставленный, онѣ могли представить только наброски, только основныя положенія, и не имѣли никакой возможности войти въ обсужденіе деталей, вслѣдствіе чего въ ихъ трудахъ осталось много невыясненнаго, недосказаннаго. На недостатокъ времени, имѣвшагося въ ихъ распоряженіи, жалуются многія земскія комиссіи. Нижегородская заявляетъ, что она „принуждена была воздержаться отъ детальной разработки предмета“ вслѣдствіе недостатка времени. Московская „вполнѣ сознавала, что въ короткій срокъ она не въ состояніи выработать подробный и вполнѣ законченный проектъ переустройства нынѣшняго уѣзднаго управленія, и потому, не задаваясь мыслью исполнить работу непосильную, на которую требовалось и много времени, и много силъ, которыми она не располагала, ограничила свою задачу лишь выработкою тѣхъ главныхъ основаній, на которыхъ, по ея крайнему разумѣнію, должно быть построено Положеніе объ уѣздномъ самоуправленіи“. Другое затрудненіе заключалось въ неопредѣленности программы и предѣловъ предложенной земству задачи. На обсужденіе земствъ былъ переданъ „перечень возникшихъ до нынѣ вопросовъ и предположеній объ измѣненіи нѣкоторыхъ постанов-

лений Положенія 27 іюня 1874 г.“, въ числѣ девяти, но въ то-же время, „независимо отъ отзывовъ по вышенсчисленнымъ вопросамъ“, имъ предоставлялось представить „соображенія и о другихъ мѣрахъ по устройству мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учреждений, которыя будутъ сочтены полезными для дѣла“. Это дополненіе въ значительной степени расширяло задачу, но все-таки не давало возможности придти къ точному заключенію, какіе именно вопросы входятъ въ эти рамки и какіе выходятъ изъ ихъ предѣловъ; поэтому земства отнесли къ нему весьма различно. Одни, пользуясь имъ, коснулись вопросовъ экономическихъ—о податной системѣ, малоземельѣ, переселеніяхъ и проч. <sup>1)</sup>; другія—возбудили вопросъ о преобразованіи всего строя мѣстнаго управленія, уѣзднаго и губернскаго; третьи, наконецъ, совсѣмъ не рѣшились идти дальше отвѣтовъ на поставленные министерствомъ вопросы, боясь, въ противномъ случаѣ, выйти изъ намѣченныхъ правительствомъ предѣловъ. Такъ пермская губернская управа, полагая, что, „по смыслу циркуляра министерства“, заключенія земства требуются только по вопросамъ, касающимся мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учреждений и учреждений волостныхъ и сельскихъ, высказываетъ „увѣренность“, что „всѣ мнѣнія земства, высказанныя не въ предѣлахъ предположеній объ измѣненіяхъ помянутыхъ законовъ, будутъ, при разрѣшеніи стоящаго на очереди вопроса, игнорированы“ <sup>2)</sup>. Точно также, по словамъ комиссіи калужскаго губернскаго собранія, „нѣкоторые уѣздныя земства, высказавшіяся за существованіе крестьянскихъ учреждений, не коснулись вопроса о полномъ ихъ преобразованіи только потому, что считали вопросъ этотъ выходящимъ изъ предѣловъ даннаго земству уполномочія“. Московское уѣздное собраніе отклонило разсмотрѣніе доклада управы объ основаніяхъ общей реформы мѣстнаго управленія, согласившись съ мнѣніемъ одного изъ гласныхъ, что въ этомъ вопросѣ „лучше не досказать, чѣмъ пересказать“. Съ такой же осторожностью отнеслась къ дѣлу комиссія нижегородскаго губернскаго собранія. „Счи-

---

<sup>1)</sup> Сужденій земствъ по экономическимъ вопросамъ мы здѣсь касаться не будемъ.

<sup>2)</sup> *Сборникъ Пермскаго Земства 1882 года*, кн. II. „Докладъ губ. упр.“, стр. 15.



тая долгомъ“ высказать, что, „по ея убѣжденію, никакія частныя измѣненія только въ крестьянскихъ учрежденіяхъ не могутъ внести въ дѣло крестьянскаго управленія существенныя улучшенія, которыя возможны лишь при полномъ переустройствѣ всѣхъ уѣздныхъ учреждений“, она „не позволила себѣ“, однако, „входить въ обсужденіе какихъ бы то ни было предположеній въ этомъ смыслѣ“, такъ какъ „разрѣшеніе послѣдней задачи выходитъ изъ предѣловъ дѣятельности земствъ, указанныхъ имъ Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ, и не вызывается циркуляромъ министра внутреннихъ дѣлъ“. Комиссія курскаго губернскаго собранія, „работая надъ преобразованіемъ крестьянскаго самоуправленія, начала съ преобразованія единицы этого самоуправления—крестьянской общины и, продолжая постепенно эти преобразованія, дошла до необходимости реформы земской, ибо крестьянское самоуправленіе и земское, входя другъ въ друга, тѣсно связаны между собою, но, оставаясь въ рамкахъ, поставленныхъ циркуляромъ министра внутреннихъ дѣлъ, комиссія не стала подробно обсуждать тѣ преобразованія, которыя должны быть сдѣланы въ земскихъ учрежденіяхъ, согласно преобразованію крестьянскихъ учреждений“.

Наоборотъ, другія земства, придя къ заключенію о нецѣлесообразности частныхъ исправленій, приступили къ выработкѣ проектовъ преобразованія всей системы мѣстнаго управленія. Нѣкоторые уѣздныя собранія, исходя изъ такой точки зрѣнія, оставили министерскіе вопросы безъ разсмотрѣнія, другія — дали на нихъ отвѣты, съ оговоркою, что измѣненія, ими предлагаемыя, проектируются лишь на время, только до введенія полного преобразованія. Такъ, наприм., изъ уѣздовъ Московской губерніи четыре дали только требуемые отвѣты; два, кромѣ этихъ отвѣтовъ, представили болѣе или менѣе разработанные проекты преобразованій въ строѣ уѣзднаго управленія, въ связи съ крестьянскимъ самоуправленіемъ; наконецъ пять вовсе не касались „перечня вопросовъ“ и представили въ болѣе или менѣе разработанной формѣ свои предположенія. Большинство губернскихъ земствъ, или, вѣрнѣе, управъ и комиссій, тоже взглянули на вопросъ шире и признали необходимымъ войти въ разсмотрѣніе организациі не одного только крестьянскаго, а и всего мѣстнаго управленія. „Врядъ ли нужно говорить о томъ,—читаемъ мы въ

докладѣ комиссіи вологодскаго губернскаго земства, — что существующее уѣздное управленіе крайне неудовлетворительно, а потому очевидно, что и преобразовывать крестьянскія учрежденія, безъ преобразованія всего уѣзднаго управленія, невозможно, — одно съ другимъ связаны тѣсно“. По мнѣнію большинства тамбовской губернской комиссіи, „частными поправками исправить дѣло невозможно“. Комиссія тверскаго земства „единогласно признала несостоятельность какихъ-либо частныхъ преобразованій въ сферѣ однихъ только крестьянскихъ учрежденій и необходимость, для успѣха дѣла, общаго преобразованія всего мѣстнаго управленія“. Уфимская губернская управа „считаетъ всякія измѣненія въ составѣ и порядкѣ дѣйствій присутствій по крестьянскимъ дѣламъ полумѣрами, врядъ ли могущими принести существенную пользу. Самая основа, на которой стоятъ эти учрежденія, не вѣрна, а потому, для исправленія ошибки, необходимо взяться за корни“. Комиссія калужскаго земства находитъ, что „печальныя явленія уѣздной жизни обязываютъ земство прежде всего домогаться, чтобы новая организація крестьянскихъ учрежденій или ихъ измѣненія совершились бы одновременно съ преобразованиемъ мѣстнаго управленія вообще и уѣздной полиціи въ особенности“. Комиссія казанскаго земства, „не отрицая совершенно цѣлесообразности частныхъ мѣръ, какъ переданныхъ на обсужденіе земскихъ учрежденій г. министромъ внутреннихъ дѣлъ, такъ и предлагаемыхъ отъ себя уѣздными земскими собраніями, не могла однако же не признать, что всѣ эти и подобныя имъ мѣры суть только палліативы, которые могутъ приносить извѣстную долю пользы лишь при примѣненіи ихъ при особенно благоприятныхъ условіяхъ и не безусловно при всѣхъ дѣятеляхъ. Независимо такой частной, мѣстной, и стало-быть вполне случайной пользы, такія мѣры не въ состояніи произвести общаго, органическаго улучшенія въ управленіи и бытѣ крестьянъ, а слѣдовательно и въ положеніи народнаго хозяйства вообще, такъ какъ причины, породившія общій упадокъ нравственнаго и экономическаго быта крестьянъ, лежатъ гораздо глубже мѣстныхъ только условій. Предстоящая реформа должна главнымъ образомъ имѣть въ виду эти основныя причины“. Полтавская губернская управа, „признавая за каждымъ изъ поставленныхъ министерствомъ частныхъ вопросовъ второстепенное значеніе, не можетъ не отдать вопросу

объ общей организаціи первенствующее значеніе“. Херсонская приходитъ къ убѣжденію „въ необходимости высказать правительству, что въ дѣлѣ устройства крестьянскихъ учреждений палліативы ничего не помогутъ, что необходима всесторонняя серьезная работа по пересмотру всѣхъ тѣхъ установленій, касающихся крестьянства, которыя теперь оказываются неудовлетворительными и требуютъ новыхъ законодательныхъ коренныхъ реформъ“. Тульская губернская управа, а съ нею и комиссія—высказываютъ, что „идею хорошаго крестьянскаго управленія чрезвычайно трудно отдѣлить отъ понятія о хорошемъ земскомъ самоуправленіи“. Псковская губернская управа тоже высказывается за необходимость „кореннаго преобразованія не только однихъ крестьянскихъ учреждений, но и всѣхъ другихъ учреждений, имѣющихъ къ нимъ отношенія“.

Такимъ образомъ постановка, данная вопросу о преобразованіи крестьянскихъ учреждений циркуляромъ министра внутреннихъ дѣлъ, оказалась не соотвѣтствующей ни дѣйствительному положенію вещей, ни желаніямъ земствъ. Нельзя не пожалѣть, что изъ ряда стоявшихъ на очереди вопросовъ, касающихся административной реформы, былъ выдѣленъ и переданъ на обсужденіе земства только частный вопросъ о крестьянскихъ учрежденіяхъ. Правда, почти всѣ приведенныя въ „перечнѣ“ предположенія возникли вслѣдствіе земскихъ ходатайствъ и, слѣдовательно, выдвинуты на очередь самими земствами; но кромѣ этихъ ходатайствъ въ портфеляхъ министерства, со времени введенія земскихъ учреждений, накопилось множество другихъ заявленій, указывающихъ на необходимость пересмотра всѣхъ вообще мѣстныхъ учреждений—и земскихъ, и полицейскихъ; и финансовыхъ и т. д. Да и само министерство въ то время признавало необходимость всеобъемлющей реформы. Въ извѣстной рѣчи, обращенной къ редакторамъ петербургскихъ періодическихъ изданій, гр. Лорисъ-Меликовъ указывалъ на намѣреніе правительства „дать земству и другимъ общественнымъ и сословнымъ учрежденіямъ возможность исполнѣ пользоваться тѣми правами, которыя дарованы имъ закономъ, стараясь при этомъ облегчить ихъ дѣятельность въ тѣхъ случаяхъ, когда на опытѣ въ томъ или другомъ отдѣлѣ предоставленной имъ закономъ дѣятельности окажется недостатокъ полномочій, необходимыхъ для правильнаго веденія дѣла и эко-



номического улучшения мѣстностей; привести къ единообразію полицію и поставить ее въ гармонію съ новыми учрежденіями, чтобы въ ней не было болѣе возможности проявляться разнымъ уклоненіямъ отъ закона, существовавшей доселѣ; дать провинціальнымъ учрежденіямъ большую самостоятельность въ разрѣшеніи подвѣдомыхъ имъ дѣлъ“. Еслибы вопросъ былъ въ такомъ видѣ переданъ на разсмотрѣніе земствъ, эти послѣдніе, конечно, доставили бы обильный матеріалъ для его разрѣшенія и болѣе цѣльныя соображенія, которыя въ значительной степени облегчили бы работы учрежденной впоследствии „Кахановской“ коммисіи... Между тѣмъ неясность и неопредѣленность вопроса вызвала, какъ мы уже указали, недоразумѣнія, доходившія иногда до того, что раздавались голоса, предлагавшіе совершенно отказаться отъ представленія правительству требуемыхъ имъ заключеній. Такое предложеніе было сдѣлано саратовскому губернскому собранію гласнымъ В. О. Лятошинскимъ. Гласный находилъ, что „настоящій вопросъ выходитъ изъ круга дѣятельности земства, сосредоточенной исключительно на хозяйственныхъ распоряженіяхъ въ предѣлахъ губерніи, между тѣмъ какъ данный вопросъ—государственный. И хотя обращеніе правительства къ земству, у котораго оно впервые спрашиваетъ заключеніе по столь важному государственному вопросу, весьма отрадно, но тѣмъ не менѣе, по мнѣнію г. Лятошинскаго, слѣдовало бы уклониться отъ отзыва, такъ какъ таковой могъ бы быть сообщенъ при убѣжденіи, что онъ принесетъ пользу, и при условіи, чтобы былъ высказанъ взглядъ, вполне правильный и соответствующій достоинству земства. Между тѣмъ сообщить такой именно отзывъ уже потому не представляется возможнымъ, что земству не извѣстны самые предѣлы, въ которыхъ оно можетъ разсматривать данный вопросъ въ связи съ другими учрежденіями. При такихъ условіяхъ г. Лятошинскій, не ожидая пользы отъ заключенія земства, полагалъ бы отъ разсмотрѣнія настоящаго дѣла отстраниться“ <sup>1)</sup>.

Устройство мѣстнаго управленія, безспорно, затрагиваетъ всѣ существующіе въ мѣстности интересы; отъ той или другой организаціи его зависить очень многое. Вслѣдствіе этого, при об-

---

<sup>1)</sup> „Журналы экстр. саратовскаго губернскаго земск. собран. 6—12 іюня 1881 года“, стр. 19.

сужденіи въ земскихъ собраніяхъ предложенныхъ циркуляромъ гр. Лорисъ-Меликова вопросовъ, возникли весьма оживленныя и продолжительныя пренія, нерѣдко принимавшія даже страстный характеръ; въ нихъ сказались всѣ почти существующія въ нашемъ обществѣ направленія. По справедливому замѣчанію О. О. Воропонова, вопросу о преобразованіи учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ „откликнулось много различныхъ инстинктовъ, отъ самыхъ почтенныхъ и симпатичныхъ, до тѣхъ, въ которыхъ скрываются остатки стараго крѣпостничества. Мы еще разъ увидѣли выраженія послѣдняго рода инстинктовъ, только въ новомъ образѣ, или, иначе сказать, въ новой оберткѣ“ <sup>1)</sup>. При крайнемъ разнообразіи мнѣній, часто непримиримыхъ, земскимъ собраніямъ трудно, иногда невозможно было придти къ какимъ-либо опредѣленнымъ заключеніямъ. Проекты, выработанные управami и комиссіями, встрѣчая сочувствіе и энергическую поддержку одной части гласныхъ, вызывали рѣшительную оппозицію со стороны другихъ; тѣ или другія рѣшенія принимались большинствомъ, настолько незначительнымъ, что случайное измѣненіе въ составѣ собранія влекло за собою перерѣшеніе вопроса, въ смыслѣ, противоположномъ первоначальному рѣшенію. Такъ случилось, напр., въ казанскомъ губернскомъ собраніи. Предложеніе комиссіи о замѣнѣ крестьянской волости волостью всесословною было здѣсь баллотировано два раза, и результаты получились совершенно противоположные: сперва собраніе, большинствомъ 15 голосовъ противъ 14, безусловно высказалось за предложеніе; затѣмъ, когда, по желанію нѣсколькихъ гласныхъ, вопросъ былъ подвергнутъ вторичному баллотированію, предложеніе было отвергнуто опять большинствомъ одного голоса—16 противъ 15 <sup>2)</sup>. То же самое произошло и въ московскомъ губернскомъ собраніи. Въ первомъ засѣданіи, посвященномъ докладу комиссіи, собраніе, значительнымъ большинствомъ (почти  $\frac{2}{3}$ ), высказалось за упраздненіе нынѣшней крестьянской волости и замѣну ея волостью „земской“ или „всесословной“. Приступивъ затѣмъ къ разсмотрѣнію организаціи этой послѣдней, собраніе, опять значительнымъ большинствомъ, не признало за проектируемой во-

<sup>1)</sup> *Земство* 1882, № 14.

<sup>2)</sup> То-же, № 7.

лостью характера хозяйственно-административнаго и высказалось противъ предоставленія ей права собраній, выбора должностныхъ лицъ и обложенія на волостныя надобности. Отклонивъ оба типа самоуправляющейся волости, — крестьянской и всесословной, — собраніе, повидимому, должно было склониться на сторону предлагавшейся комиссіею административной единицы, находящейся подъ управленіемъ избираемаго уѣзднымъ земскимъ собраніемъ „земскаго волостнаго старшины“; но и эта форма не встрѣтила сочувствія: при разсмотрѣніи проекта по статьямъ, вновь возникло предложеніе о сохраненіи крестьянской волости съ ея нынѣшнимъ устройствомъ, и на этотъ разъ въ пользу его подало голоса большинство собранія, отказавшись, вмѣстѣ съ тѣмъ, отъ дальнѣйшаго разсмотрѣнія проекта. На этой почвѣ сошлись и сторонники нынѣшняго строя крестьянскаго самоуправления, вотиновавшіе за его неприкосновенность при первомъ голосованіи, и тѣ его противники, которые стремились къ осуществленію всесословной самоуправляющейся волости. Точка зрѣнія послѣднихъ была, очевидно, такая: если невозможно коренное преобразование мѣстнаго управленія въ смыслѣ созданія общихъ для всѣхъ сословій учрежденій на началахъ широкаго самоуправления, то не слѣдуетъ подвергать безцѣльной ломкѣ то, что есть добраго въ нынѣшнемъ устройствѣ. Если всесословная волость признается почему-либо невозможной или нежелательной, пусть, до времени, сохраняется хотя волость крестьянская, какъ зародышъ будущаго самоуправления всего мѣстнаго населенія. Таковъ смыслъ постановленія московскаго губернскаго собранія. Немногочисленные гласные, принимавшіе участіе въ его засѣданіяхъ, разбились на три равносильныя группы, несогласныя между собою въ основныхъ воззрѣніяхъ, и за невозможностью провести мнѣніе тѣхъ группъ, которыя стояли за переустройство мѣстнаго управленія на новыхъ началахъ, имъ оставался одинъ выходъ, къ которому они и прибѣгли, — подать голосъ за сохраненіе status quo.

Вопросъ о всесословной волости, вызвавшій разногласіе въ московскомъ и казанскомъ собраніяхъ, раздѣлилъ на непримиримыя партіи и рязанское губернское собраніе. Здѣсь страстность преній достигла высшей степени; вопросъ, будучи разъ рѣшенъ, возбуждался неоднократно вновь, произнесено было множество рѣчей, дошло даже до того, что противники всео-



словной волости или „мелкой земской единицы“, какъ здѣсь ее называютъ, не погнушались направить противъ ея сторонниковъ оружіе, доселѣ не употреблявшееся въ земскихъ дебатахъ—инсинуаціи самаго недвусмысленнаго свойства. Послѣ долгихъ преній, большинство рязанскаго собранія (26 противъ 16) высказалось противъ мелкой земской единицы и, оставивъ безъ разсмотрѣнія остальную часть доклада комиссіи, избрало новую комиссію для составленія особаго доклада „по этому предмету“ (въ слѣдующей сессіи возникли пренія о томъ, каковы предѣлы „этого предмета“). Наконецъ, въ очередномъ собраніи, по составленіи отвѣтовъ на министерскіе вопросы, собраніе, большинствомъ всѣхъ голосовъ противъ 2, признало свою несостоятельность въ разрѣшеніи вопроса о переустройствѣ мѣстныхъ учреждений. Оно приняло слѣдующую резолюцію: „Собраніе, высказываясь за упраздненіе присутствій по крестьянскимъ дѣламъ и отвергнувъ предложенныя основанія для замѣны этихъ учреждений, считаетъ необходимымъ разрѣшеніе вопроса о томъ, чѣмъ должны быть замѣнены эти учрежденія, оставить до того времени, когда будутъ выработаны основныя начала реформъ, предпринятыхъ правительствомъ“ <sup>1)</sup>. Точно также не высказало своего взгляда и самарское губернскае собраніе. Принявъ, большинствомъ 16 голосовъ противъ 10, замѣну крестьянской волости всесословной и тѣмъ отвергнувъ основное положеніе проекта комиссіи, оно признало бесполезнымъ дальнѣйшее обсужденіе послѣдняго <sup>2)</sup>. Иначе, впрочемъ, и не могло быть. Разъ отвергнуто основное положеніе, на которомъ построены тотъ или другой цѣльный проектъ, этотъ послѣдній падаетъ цѣликомъ и является необходимость замѣнить его новымъ. Но новыхъ проектовъ представлено не было и собраніямъ оставался одинъ выходъ,—тотъ, къ которому прибѣгли рязанское и самарское земства. Иначе поступило московское губернскае собраніе. Чтобы не оставить безъ отвѣта запросъ правительства, оно, въ полномъ составѣ, обратилось въ комиссію и наскоро составило проектъ примирительнаго характера, не отличающійся опредѣленностью. Не посчастливилось выработанному комиссіей проекту и въ симбирскомъ

<sup>1)</sup> Журн. ряз. губ. з. собр. XVII очер. созыва, стр. 280.

<sup>2)</sup> Постановл. XVII очер. самарскаго губ. з. собр., стр. 120.

губернскомъ собраніи. Здѣсь, большинствомъ 16 голосовъ противъ 8, постановлено: проектъ „общей коммисіи“ отклонить и остаться при существующемъ порядкѣ въ улучшенномъ видѣ. 16 гласныхъ, постановившіе такое рѣшеніе, составляютъ всего  $\frac{1}{4}$  общаго числа членовъ симбирскаго губернскаго собранія (63); между тѣмъ изъ восьми уѣздныхъ собраній губерніи три—арда-товское, сенгилеевское и симбирское высказались за необходимость кореннаго преобразованія.

Полтавское губернское собраніе, послѣ долгихъ преній, постановило „представить правительству то, что выработано собраніемъ по вопросамъ объ измѣненіяхъ въ устройствѣ крестьянскихъ мѣстныхъ учреждений, предложенныхъ министерствомъ, и притомъ ходатайствовать о разрѣшеніи экстреннаго собранія по этому предмету, съ тѣмъ, чтобы, для постановленія рѣшеній въ этомъ сѣздѣ, предоставлено было собранію не стѣсняться опредѣленнымъ числомъ гласныхъ“ <sup>1)</sup>. Бессарабское, въ очередной сессіи 1881 г., отложило разсмотрѣніе вопроса потому, что не было получено заключеній отъ нѣсколькихъ уѣздныхъ собраній <sup>2)</sup>. Тверское губернское собраніе тоже не довело до конца своей работы, но по другимъ причинамъ. Коммиссія, имъ избранная, горячо принялась за дѣло; направление, ею принятое, было одобрено собраніемъ, но затѣмъ работы ея должны были прекратиться. Въ первое же, по закрытіи чрезвычайной сессіи собранія, засѣданіе коммисіи, ей было предъявлено отношеніе губернатора, въ которомъ сообщалось, что министръ внутреннихъ дѣлъ (гр. Игнатъевъ) считаетъ направленіе работъ коммисіи, въ смыслѣ широкаго развитія самоуправленія, выходящимъ изъ предѣловъ земскаго обсужденія и требуетъ, чтобы она въ дальнѣйшихъ работахъ своихъ не выходила изъ предѣловъ правъ земства. Признавъ въ самомъ началѣ своихъ занятій необходимость общаго преобразованія всего мѣстнаго управленія, что признано уже и самимъ правительствомъ, коммиссія не нашла возможнымъ измѣнить направленія своихъ работъ, съузивъ рамки вопросовъ, подлежащихъ

<sup>1)</sup> Журналы чрезв. полтавскаго губ. зем. собр., засѣданіе 15 и 16 декабря 1881 г., стр. 19.

<sup>2)</sup> „Вѣстникъ Бессарабскаго Земства“ 1882 г., № 1 и 2. Журн. засѣд. собр., стр. 245.

ея обсужденію, и предложила собранію, не приступая къ выработкѣ общаго проекта преобразованія мѣстнаго управленія, представить на усмотрѣніе правительства заключенія уѣздныхъ земствъ и работы комиссіи губернскаго земства, дѣйствія же послѣдней считать затѣмъ законченными. „Участіе земства въ предварительной разработкѣ предстоящаго преобразованія, — говоритъ комиссія, — могло бы вообще выразиться только въ двухъ формахъ — въ формѣ отдѣльныхъ сужденій и пожеланій по тому или другому вопросу и въ формѣ составленія цѣлостнаго, связнаго проекта преобразованія мѣстнаго управленія, въ которомъ выразилось бы мнѣніе губернскаго земства, какъ представительнаго учрежденія цѣлой губерніи. Въ первой формѣ тверское земство уже въ извѣстной мѣрѣ свое участіе выразило. Оно располагаетъ уже многочисленными и разнообразными мнѣніями уѣздныхъ земствъ, а равно и многими постановленіями комиссіи, частными проектами и отдѣльными мнѣніями, представленными ея членами. Что же касается выработки общаго проекта, то на такой проектъ невозможно было бы смотрѣть какъ на сборникъ отдѣльныхъ постановленій; постановленія эти, напротивъ того, находились бы въ органической и неразрывной связи, какъ обоснованныя на извѣстныхъ, принятыхъ собраніемъ, общихъ началахъ. Непринятіе того или другаго отдѣльнаго постановленія проекта или существенное его измѣненіе могли бы совершенно исказить мысль, положенную собраніемъ въ основаніе проекта преобразованія мѣстнаго управленія, а принятіе проекта въ такомъ искаженномъ видѣ — привести къ результатамъ, находящимся въ прямомъ противорѣчій съ тѣми, которыхъ стремились бы достигнуть собраніе. Въ виду этого, выработка такого проекта въ томъ только случаѣ представлялась бы для земства возможною, когда она могла бы найти, при окончательномъ разсмотрѣніи проекта, истолкователей и защитниковъ тѣхъ общихъ началъ, на которыхъ тверское земство основывало свои работы, — началъ развитія общественной самостоятельности и мѣстнаго самоуправленія“. Собраніе приняло предложеніе комиссіи <sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Протоколы засѣдавій тверскаго очереднаго губ. з. собр. 2 декабря 1881 г., стр. 25. Въ приложен.: Заключ. губ. з. собранія по вопросу о преобраз. крест. учреждений.



Не представило своего заключенія, кажется, и саратовское собраніе. Въ экстренной сессіи, бывшей въ іюнѣ 1881 г., собранію былъ представленъ докладъ, который оно передало на разсмотрѣніе особой комиссіи; но и трудъ этой послѣдней остался незаслущаннымъ, за неприбытіемъ въ слѣдующія засѣданія законнаго числа гласныхъ. Затѣмъ въ очередную сессію 1881 г. управою былъ представленъ „дополнительный докладъ объ измѣненіи въ устройствѣ мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учреждений“ <sup>1)</sup>, но состоялось ли по этому докладу постановленіе собранія, изъ журналовъ декабрьской сессіи 1881 г. не видно. Сессія эта закрылась ранѣе окончанія своихъ занятій, вслѣдствіе разѣзда гласныхъ.

На ряду съ тѣмъ фактомъ, что нѣкоторые губернскія собранія совсѣмъ не представили своихъ заключеній, слѣдуетъ замѣтить, что и тѣ мнѣнія, которыя высказаны губернскими собраніями, далеко не могутъ считаться выраженіемъ мнѣній всего земства губерніи, такъ какъ въ нѣкоторыхъ собраніяхъ оставлены даже безъ разсмотрѣнія нѣкоторыя весьма существенныя соображенія уѣздныхъ земствъ. Такъ, комиссія вятскаго губернскаго собранія, а съ нею и губернское собраніе, прошли молчаніемъ предположеніе уржумскаго земства о преобразованіи крестьянскаго управленія во всесословное, поставленное, въ качествѣ мелкой земской единицы, подъ контроль уѣздныхъ земскихъ собраній. Притомъ, число принимавшихъ участіе въ разрѣшеніи вопроса гласныхъ во всѣхъ собраніяхъ было весьма незначительно, рѣдко доходя до половины, такъ что абсолютное большинство наличныхъ гласныхъ составляло лишь небольшую часть полного состава собранія <sup>2)</sup>. Въ тамбовскомъ собраніи, которое состоитъ изъ 100

<sup>1)</sup> Доклады саратовской губ. в. управы очередному губ. в. собранію 1881 г., стр. 70.

<sup>2)</sup> Вотъ любопытныя свѣдѣнія о числѣ гласныхъ, принимавшихъ участіе въ рѣшеніи вопроса о крестьянскихъ учрежденіяхъ, по нѣкоторымъ собраніямъ:

Бессарабское..	24 изъ 53	Нижегородское..	30 изъ 71	Самарское....	26 изъ 68
Вятское.....	21 „ 35	Новгородское..	32 „ 58	Саратовское..	32 „ 89
Вологодское... 15 „ 36	Орловское.....	30 „ 87	Тамбовское...	43 „ 100	
Воронежское .. 37 „ 89	Петербургское .	33 „ 62	Тверское.....	35 „ 86	
Екатеринослав. 22 „ 61	Полтавское....	34 „ 100	Таврическое..	20 „ 33	
Казанское..... 31 „ 51	Псковское.....	27 „ 42	Херсонское...	32 „ 78	
Московское ... 32 „ 93	Рязанское. 42 и 47	„ 85			

гласныхъ, наличные 43 гласныхъ раздѣлились такъ: на сторонѣ большинства оказалось 24 голоса, на сторонѣ меньшинства—18. Собрание вполне разумно постановило препроводить министру оба мнѣнія, очевидно, не рѣшившись выдавать мнѣнія „большинства“ за мнѣнія земскаго собранія <sup>1)</sup>. Въ Казани, какъ мы видѣли, перевѣсъ давалъ всего одинъ голосъ.

При такихъ условіяхъ придавать рѣшающее значеніе мнѣніямъ губернскихъ собраній не представляется никакого основанія. Изученія заслуживаютъ не эти постановленія, а тѣ проекты, которые были выработаны управами и комиссіями, и сужденія, высказывавшіяся въ собраніяхъ. Этими докладами и сужденіями мы и будемъ пользоваться въ дальнѣйшемъ изложеніи.

## II.

### Вопросъ о порядкѣ разсмотрѣній земскихъ проектовъ. „Свѣдущіе люди“.

Разсматривая земскіе труды по вопросу о преобразованіи мѣстнаго управленія, къ нимъ слѣдуетъ относиться такъ, какъ относятся сами земства: на нихъ надо смотрѣть, какъ на работы подготовительныя, какъ на общіе очерки, нуждающіеся въ дальнѣйшей обработкѣ. Такимъ именно образомъ смотреть на нихъ новгородская губернская управа. „Всѣ разсужденія и проекты земскихъ собраній,—говоритъ она,—очевидно, имѣютъ лишь характеръ подготовительной работы для того учрежденія, которому будетъ поручена окончательная разработка этого важнаго вопроса“. При тѣхъ условіяхъ, при которыхъ составлялись всѣ эти работы, поневолѣ должно было возникнуть опасеніе, что отзывы отдѣльныхъ земствъ, данные наскоро, по разнообразнымъ программамъ, могутъ послужить не къ выясненію вопроса, а напротивъ—къ невѣрному представленію о дѣйствительныхъ желаніяхъ страны. Вотъ почему многія земства, представляя правительству свои соображенія, признали необходимымъ высказаться

---

Въ среднемъ выводѣ по 20 губерніямъ, участвовали всего 43,7% (603 изъ 1377) установленнаго закономъ числа губернскихъ гласныхъ.

<sup>1)</sup> Журн. очер. тамбовскаго губ. з. собр. декабр. сессіи 1881 г., стр. 418.

и относительно тѣхъ способовъ окончательнаго разрѣшенія вопроса, которыми, по возможности, обезпечивался бы благопріятный исходъ дѣла, затрогивающаго самые жизненные интересы. По мнѣнію новгородской губернской земской управы, „масса разнообразныхъ земскихъ проектовъ, наполненныхъ деталями, можетъ только затруднить уясненіе общихъ началъ, принятыхъ земствомъ. При окончательной разработкѣ вопроса невозможно опредѣлить, какой именно проектъ наиболѣе соотвѣтствуетъ желаніямъ и взглядамъ большинства населенія. Для этого невозможно ограничиться счетомъ земскихъ собраній, подавшихъ голосъ за тотъ или другой проектъ, коль скоро проекты эти касаются массы подробностей и, слѣдовательно, отличаются безконечнымъ разнообразіемъ. Невозможно также думать, чтобы правительство отдало предпочтеніе тѣмъ проектамъ, которые наиболѣе будутъ соотвѣтствовать вкусамъ лицъ, которымъ будетъ поручено разсмотрѣніе этихъ проектовъ“. Управа съ своей стороны признаетъ нужнымъ, чтобы къ участію въ разсмотрѣніи проектовъ были приглашены мѣстные земскіе дѣятели, и чтобы печати была предоставлена возможно бѣльшая свобода для всесторонняго обсужденія этого вопроса, такъ какъ только такимъ путемъ всѣ вопросы получаютъ надлежащее освѣщеніе <sup>1)</sup>. Тоже пожеланіе высказывается и многими земскими собраніями. Такъ, по мнѣнію псковскаго губернскаго собранія, „важное значеніе реформы, вносящей коренныя измѣненія въ строй всего уѣзда, требуетъ особой осмотрительности и содѣйствія со стороны учреждений и лицъ, близко стоящихъ къ дѣлу, извѣдавшихъ на себѣ всѣ неудобства существующихъ порядковъ и могущихъ изъ житейскаго опыта дать полезныя указанія“ <sup>2)</sup>. Курское губернское собраніе, съ своей стороны, постановило: „обратить вниманіе г. министра внутреннихъ дѣлъ, что, по мнѣнію собранія, вслѣдствіе тѣсной связи крестьянскаго самоуправленія и земскаго, самая плодородность реформы крестьянскихъ учреждений зависитъ отъ соотвѣтствующей реформы земскихъ учреждений, и просить, чтобы при всѣхъ преобразованіяхъ по земскимъ и уѣзднымъ учрежденіямъ г. министръ не обо-

1) „Докладъ очередному собранію 1881 г.“.

2) Доклады псковской губ. зем. управы и постановленія губ. зем. собр. въ XVII очер. сѣздѣ“, стр. 130.

шелъ приглашеніемъ назначенныхъ губернскимъ собраніемъ лицъ, для совмѣстнаго обсужденія подлежащихъ вопросовъ, какъ это имѣло мѣсто при обсужденіи реформы 19 февраля 1861 г. и Судебныхъ Уставовъ 20 ноября 1864 г.—этихъ важнѣйшихъ законоположеній въ Бозѣ почившаго Вѣнценосца<sup>1)</sup>. Бессарабское губернское собраніе, не успѣвшее разсмотрѣть вопросъ въ январской сессіи 1881 года, за неполученіемъ отзывовъ отъ нѣсколькихъ уѣздныхъ собраній, постановило: „въ виду тѣхъ особенностей, которыя представляются въ Бессарабіи, гдѣ крестьянскихъ сословій никогда не было, гдѣ имѣются резешскія имѣнія, колоніи, и гдѣ часть губерніи, присоединенная по Берлинскому трактату, пользуется особыми учрежденіями; и въ виду того, что заключеніе губернскаго собранія можетъ запоздать,—поручить управѣ представить министру внутреннихъ дѣлъ представленный ею собранію докладъ и просить о томъ, чтобы при разсмотрѣніи этого вопроса въ комиссіи, учрежденной подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Каханова, участвовали бы и представители бессарабскаго земства“<sup>2)</sup>.

Послѣдовавшее въ концѣ 1881 г. учрежденіе „Особой комиссіи для составленія проектовъ мѣстнаго управленія“, въ составъ которой должны быть приглашены „мѣстные свѣдующіе люди“, вызвало въ земскихъ собраніяхъ обсужденіе вопроса о порядкѣ вызова этихъ лицъ. Тотъ способъ ихъ приглашенія, который былъ примѣненъ два раза въ теченіи 1881 года, по мнѣнію многихъ земскихъ дѣятелей, оказался не достигающимъ цѣли. Такъ Харьковское губернское собраніе, „относясь съ чувствомъ признательности къ желанію правительства узнавать мнѣнія общества посредствомъ свѣдующихъ людей, призываемыхъ къ участию въ разработкѣ различныхъ вопросовъ, предлагаемыхъ на ихъ обсужденіе, въ виду доставленія обществу возможности содѣйствовать правительству въ стремленіи его ознакомиться съ потребностями населенія, поручило губернской управѣ хадатайствовать объ установленіи, взамѣнъ существующаго порядка выбора свѣдующихъ людей, такихъ основаній для выбора ихъ, которыя обезпечивали бы возможность видѣть въ свѣдующихъ людяхъ

1) *Земскій Ежегодникъ Курской губ.* за 1881 г., стр. 11.

2) *Вѣстникъ Бессарабскаго Земства* 1882 г., №№ 1—2, отд. III. стр. 246.



дѣйствительныхъ представителей общества“ <sup>1)</sup>. Лучшимъ способомъ для достиженія этой цѣли, по мнѣнію многихъ земскихъ собраній, представляется предоставленіе выбора „свѣдущихъ людей“ самимъ собраніямъ. „Вызываемыя лица, — по мнѣнію смоленскаго губернскаго собранія, — только въ томъ случаѣ могутъ выражать мнѣнія земства, когда они имъ на то уполномочены. Земство очень хорошо знаетъ, кто изъ его членовъ лучше знакомъ съ тѣмъ или другимъ изъ вопросовъ, подлежащихъ обсужденію въ данное время, а при разнообразіи предметовъ вѣдѣнія земства ни отъ одного изъ гласныхъ нельзя требовать равнаго знакомства со всѣми обсуждаемыми вопросами, и самый вліятельный, излюбленный въ земствѣ гласный можетъ быть мало знакомъ съ нѣкоторыми изъ обсуждаемыхъ предметовъ, такъ что для одного предмета земство можетъ указать однихъ уполномоченныхъ, а для другаго предмета — другихъ лицъ“. „Только несоблюденіемъ этого правила, — говоритъ коммиссія смоленскаго земства, — можно объяснить неудачу въ совѣщаніяхъ земскихъ „свѣдущихъ людей по питейному вопросу“. Къ этому смоленское собраніе, признало необходимымъ присовокупить, что въ тѣхъ случаяхъ, когда правительство признаетъ нужнымъ вызвать уполномоченныхъ земства для выслушанія мнѣній, желаній и практическихъ указаній по тому или другому предмету, было бы не только полезно, но и справедливо, чтобы ни одна губернія не была устранима отъ участія въ этомъ совѣщаніи, въ виду того, что интересы каждой изъ нихъ могутъ быть затронуты и нарушены тѣмъ или другимъ способомъ рѣшенія каждаго вопроса, по незнанію мѣстныхъ особенностей той или другой губерніи. Необходимость такого заявленія собранія оправдывается тѣмъ обстоятельствомъ, что при обсуждавшихся въ 1881 году съ участіемъ земства трехъ вопросахъ — выкупномъ, питейномъ и переселенческомъ — не было ни одного члена отъ смоленскаго земства, и вопросы эти рѣшались безъ принятія въ соображеніе мѣстныхъ обстоятельствъ нашего земства, хотя эти три вопроса для Смоленской губерніи важнѣе, чѣмъ для многихъ другихъ губерній“. Владимірское губернское собраніе тоже высказало мысль, что

<sup>1)</sup> Журналы XVII очер. харьковскаго губ. з. собр., стр. 424.

„лица, избранныя земскими собраніями, вѣрнѣе могутъ выяснитъ нужды и потребности населенія всѣхъ разнородныхъ мѣстностей“.

Ходатайства земскихъ собраній о предоставленіи имъ самимъ избирать „свѣдующихъ людей“ долгое время подвергались глумленію въ печати. *Русь, Новое Время, Московскія Вѣдомости* набрасывались на нихъ съ ожесточеніемъ. Но въ послѣдствіи *Московскія Вѣдомости*, повидимому, перемѣнили свой взглядъ на выборное начало и высказались въ пользу его, по крайней мѣрѣ въ примѣненіи къ представительству частныхъ интересовъ. Въ передовой статьѣ № 308 за 1882 г., говоря о мнѣніяхъ, высказанныхъ въ засѣданіи московскаго биржевого комитета по вопросу о кавказскомъ транзитѣ, газета г. Каткова указываетъ на несостоятельность организаціи созываемыхъ въ Петербургъ такъ называемыхъ „свѣдующихъ людей“, — и добавляетъ:

„Не затѣмъ, конечно, созываются эти совѣщанія, чтобы выслушать мнѣнія чьи попало, людей, взятыхъ откуда вздумалось, а чтобы спросить разные прикосновенные къ обсуждаемымъ вопросамъ интересы. Отзвѣы этихъ интересовъ не представляютъ собой ничего формально-обязательнаго, и потому не можетъ быть никакихъ побужденій добиваться, чтобы мнѣнія созванныхъ представителей разныхъ интересовъ группировались такъ, а не иначе, клонились въ ту, а не въ другую сторону. Въ такихъ, созываемыхъ правительствомъ, совѣщаніяхъ нужно слышать правду, всю правду, и ничего кромѣ правды, именно о томъ, что желательно и чего не желательно съ точки зрѣнія даннаго интереса. Но правду, во всей ея силѣ и объемѣ, можетъ высказать о себѣ только самъ данный интересъ, взятый живьемъ, а никакъ не представитель его, который можетъ быть ему чуждъ, или у котораго могутъ быть другіе, болѣе для него вѣскіе, интересы. Если желательно знать дѣйствительное отношеніе даннаго интереса къ дѣлу, надобно предоставить ему самому отрядить отъ себя тѣхъ людей, которыхъ считаетъ наиболѣе способными отстаивать его. Иначе можетъ случиться, пожалуй, что, наприм., голоса гг. Ананова и Алексѣева, разошедшихся съ единогласнымъ мнѣніемъ всей промышленности обширнаго Московскаго района о нашихъ торговыхъ сношеніяхъ съ Персіей и Среднею Азіей, пойдутъ въ петербургскомъ совѣщаніи именно за голоса того интереса, который вовсе не будетъ говорить ихъ рѣчами. У насъ,—заключо-

часть газета,—много толкуютъ о выборномъ налалѣ, суютъ его куда ни попало, куда вовсе не слѣдуетъ, требуютъ самаго широкаго примѣненія выборовъ, какъ основы вожделѣнныхъ „правовыхъ“ порядковъ; но тамъ, гдѣ это начало дѣйствительно имѣетъ смыслъ, тамъ его обѣгаютъ“.

Одинъ изъ членовъ бывшихъ въ 1881 г. „совѣщаній“, Д. О. Самаринъ, въ помѣщенной въ газетѣ „Русь“ статьѣ „Два слова о совѣщаніяхъ съ участіемъ свѣдущихъ людей“ пытается построить теорію этого института. Авторъ статьи различаетъ *заинтересованныхъ* въ дѣлѣ лицъ отъ „тѣхъ земскихъ людей, которымъ, подъ именемъ *свѣдущихъ* людей, передаются на обсужденіе государственные вопросы“.

„Совѣщанія,—говоритъ онъ,—могутъ быть учреждаемы, смотря по существу разсматриваемаго дѣла, съ тѣми или другими лицами; но очевидно, что совѣщанія съ участіемъ заинтересованныхъ въ дѣлѣ лицъ должны имѣть другой характеръ, чѣмъ совѣщанія свѣдущихъ людей. Отъ заинтересованныхъ въ дѣлѣ лицъ вовсе не требуется, чтобъ они обсуждали вопросъ съ государственной точки зрѣнія, а нужно, чтобъ они разсматривали его съ точки зрѣнія своихъ интересовъ; наоборотъ, отъ свѣдущихъ людей требуется, чтобъ они отрѣшились отъ точки зрѣнія своихъ интересовъ (личныхъ, сословныхъ или тѣхъ корпорацій, къ которымъ они принадлежатъ) и стали на точку зрѣнія общей государственной пользы“.

При обсужденіи вопроса несложнаго, но затрогивающаго одинъ или нѣсколько различныхъ, не рѣдко даже противоположныхъ интересовъ, желательна передача такого вопроса на разсмотрѣніе представителей всѣхъ этихъ интересовъ (корпорацій, компаній, комитетовъ, и т. п., а если таковыхъ нѣтъ, то съѣздовъ) и затѣмъ приглашеніе на совѣщаніе представителей означенныхъ корпорацій или съѣздовъ.

„Являясь на совѣщаніе въ качествѣ адвокатовъ извѣстныхъ интересовъ, въ качествѣ уполномоченныхъ отъ корпорацій или съѣздовъ, они, очевидно, должны быть назначаемы не иначе, какъ по ихъ выбору—это должно быть правиломъ; назначеніе отъ правительства можетъ быть допущено только какъ исключеніе, если выборъ, по той или другой причинѣ, не можетъ быть произведенъ“.

Задача такихъ совѣщаній заключается въ выясненіи вопроса, съ точки зрѣнія отдѣльныхъ интересовъ, лицамъ, назначеннымъ для этого отъ правительства и присутствіе коихъ, поэтому, на подобныхъ совѣщаніяхъ необходимо. Проектъ рѣшенія вопроса, обсуждающагося на совѣщаніи, долженъ исходить отъ министерства, а не отъ заинтересованныхъ лицъ, „такъ какъ рѣшеніе можетъ быть постановляемо только съ общегосударственной точки зрѣнія“; но желательно, чтобы, предварительно внесенія въ государственный совѣтъ, проекты были сообщены представителямъ отдѣльныхъ интересовъ, съ предоставленіемъ послѣднимъ права заявлять свое согласіе или подавать особые мнѣнія. „Понятно, что въ такого рода совѣщаніяхъ не имѣетъ ровно никакого значенія число лицъ, представляющихъ тотъ или другой интересъ, и нѣтъ поэтому никакой надобности соразмѣрять число лицъ съ относительною важностію того или другого интереса“.

Совершенно иную постановку должны получить совѣщанія „свѣдующихъ людей“.

„Вслѣдствіе того, что члены такихъ совѣщаній вовсе не должны быть представителями или адвокатами того или другого интереса, а должны, наоборотъ, обсуждать вопросъ съ общей земско-государственной точки зрѣнія, не требуется, какъ неперемѣнное условіе, чтобы они были назначаемы не иначе, какъ по выбору. Если отрѣшиться отъ понятія о представительствѣ и держаться стариннаго нашего понятія о *лучшихъ* и *свѣдующихъ* людяхъ, то очевидно, что въ принципѣ можетъ быть допущено приглашеніе лицъ въ члены такихъ совѣщаній какъ по выбору, такъ и по назначенію отъ правительства. Весь вопросъ сводится къ тому, какимъ путемъ, при извѣстныхъ условіяхъ, можно вѣрнѣе найти *лучшихъ* и *свѣдующихъ* людей. Если въ учрежденіяхъ или собраніяхъ, производящихъ выборы, дѣйствительно отражаются всѣ слои общественные, если они не носятъ на себѣ отпечатка какой-либо исключительности, то выборъ лицъ учрежденіями или собраніями представляетъ, вообще говоря, болѣе гарантій въ томъ, что въ совѣщаніе попадутъ лучшіе люди. Однако, такой выборъ отнюдь не долженъ имѣть значенія полномочія, а только указанія лицъ, удовлетворяющихъ требуемымъ условіямъ. Но если, вслѣдствіе неудовлетворительной организаціи



учрежденій, производящих выборы, или вслѣдствіе какихъ-либо временныхъ или мѣстныхъ условій, нельзя разсчитывать на то, чтобы путемъ выбора дѣйствительно были указаны лучшіе люди, то есть полное основаніе прибѣгнуть къ приглашенію лицъ по выбору самого правительства. Нѣтъ, поэтому, никакой причины чуждаться системы выбора, но нѣтъ также никакой надобности возводить эту систему въ непремѣнное правило и самому правительству связывать себѣ руки и лишать себя права приглашать въ члены совѣщанія такихъ лицъ, участіе которыхъ можетъ быть полезно и которыя по той или по другой причинѣ могутъ весьма часто оставаться невыбранными. Не всегда же большинство голосовъ бываетъ гарантіею правильности выбора или рѣшенія; нерѣдко правда бываетъ на сторонѣ меньшинства“.

Разсматривая, далѣе, организацію совѣщаній „свѣдущихъ людей“, г. Самаринъ находитъ, что участіе въ этихъ совѣщаніяхъ членовъ отъ правительства „не составляетъ непремѣннаго и необходимаго условія, такъ какъ сами свѣдущіе люди должны разсматривать вопросъ съ государственной точки зрѣнія“. Проектъ рѣшенія обсуждаемаго вопроса долженъ быть составленъ совѣщаніемъ, которое, для этого, „должно подвергаться голосованію мнѣнія отдѣльныхъ членовъ; этимъ обычнымъ для всѣхъ совѣщательныхъ коммисій приемомъ вырабатывается столько проектовъ рѣшенія, сколько мнѣній окончательно складывается въ совѣщаніи. Такъ какъ ни одинъ изъ этихъ проектовъ не имѣетъ обязательной силы, то понятно, что всѣ они должны быть представляемы въ министерство, которое лишь принимаетъ одинъ изъ представляемыхъ проектовъ, либо отвергаетъ ихъ всѣ и составляетъ свой собственный проектъ; но во всякомъ случаѣ всѣ проекты, выработанные въ совѣщаніи, должны быть вносимы въ государственный совѣтъ...“. вмѣстѣ съ тѣмъ г. Самаринъ высказываетъ желаніе, чтобы „свѣдущіе люди“ были допускаемы къ участію въ засѣданіяхъ не только департаментовъ, но и общаго собранія государственнаго совѣта.

Различіе, дѣлаемое г. Самаринымъ между представителями интересовъ и „земскими свѣдущими людьми“, приглашаемыми для обсужденія общегосударственныхъ вопросовъ, притомъ съ „земско-государственной“ точки зрѣнія, весьма существенно. Признавая вполне справедливость такого раздѣленія, мы, однако, не можемъ

раздѣлять основнаго взгляда г. Самарина на роль и значеніе „свѣдущихъ людей“. Задача этихъ послѣднихъ можетъ быть двоякая: или правительство можетъ требовать свѣдѣній отъ людей, близко стоящихъ къ извѣстному дѣлу, обладающихъ извѣстными познаніями и опытностью, или же оно можетъ обратиться къ нимъ въ качествѣ мѣстныхъ жителей, знакомыхъ не только съ мѣстными потребностями и условіями, но и съ воззрѣніями и желаніями мѣстнаго населенія, и могущихъ сообщить центральной власти такіа свѣдѣнія, которыхъ инымъ путемъ она получить не можетъ. Если имѣть въ виду только первую задачу, то при приглашеніи свѣдущихъ людей, какъ экспертовъ, въ тѣсномъ смыслѣ слова, выборное начало можетъ не имѣть мѣста: правительству самому, пожалуй, легче, нежели мѣстнымъ избирательнымъ собраніямъ, найти людей, обладающихъ опытностью и знаніями въ той или другой сферѣ. Но такіе свѣдущіе люди или эксперты должны ограничиваться дачей отвѣтовъ на поставленные имъ вопросы. Другое дѣло—лица, приглашаемые для обсужденія вопроса съ „земско-государственной“ точки зрѣнія. Отъ этихъ людей нельзя требовать специальныхъ знаній,—отъ нихъ можетъ требоваться только знакомство съ нуждами и воззрѣніями населенія,—и, говоря о нихъ, трудно, подобно г. Самарину, „отрѣшиться отъ понятія о представительствѣ“, тѣмъ болѣе, что и держась, какъ онъ рекомендуетъ, „стариннаго нашего понятія о *лучшихъ* и *свѣдущихъ* людяхъ“, нельзя все-таки не придти къ понятію о представительствѣ. Въ Московскомъ государствѣ, какъ извѣстно, правительство не разъ призывало на совѣтъ земскихъ людей, но призывъ этотъ имѣлъ разныя цѣли и разныя формы. Бывали призывы собственно „свѣдущихъ“ людей—для всесторонняго выясненія того или другого вопроса законодательства и управленія. Такъ въ 1660 году было совѣщаніе бояръ съ московскими гостями, торговцами гостиной и суконной сотенъ, съ сотенными черныхъ слободъ и сотенъ и со всѣми торговыми и тяглыми людьми московскими—о причинахъ дороговизны въ Москвѣ хлѣба и съѣстныхъ припасовъ; въ 1672 г. гости и торговцы русскіе приглашены были въ Посольскій приказъ для дачи своего заключенія о томъ, не причиняетъ ли имъ подрыва торговый договоръ, заключенный въ 1667 г. московскимъ правительствомъ съ армянскими купцами о торговлѣ послѣднихъ въ Россіи различными персидскими това-

рами; 23 февраля 1676 г. происходило совѣщаніе кн. М. Ю. Долгорукова и другихъ бояръ съ гостями касательно нѣкоторыхъ вопросовъ о торговлѣ съ Персіею шелкомъ-сырцомъ и касательно просьбы голландскихъ купцовъ о дозволеніи имъ вести черезъ московскія владѣнія транзитную торговлю съ Персіею тѣми же продуктами, и т. д. „Это,—говоритъ г. Загоскинъ,—просто временныя правительственныя коммисіи, составленныя изъ думныхъ людей, подъ предсѣдательствомъ одного изъ бояръ, съ привлеченіемъ къ участию въ нихъ специалистовъ по роду занятій или службы, свѣдущихъ людей, экспертовъ“ <sup>1)</sup>. Но, наряду съ такого рода совѣщаніями, „съ участіемъ заинтересованныхъ въ этомъ дѣлѣ лицъ“, происходили и другія совѣщанія, имѣвшія совершенно иное значеніе, гдѣ земскіе люди созывались именно для обсуждения вопросовъ съ точки зрѣнія не частныхъ, отдѣльныхъ интересовъ, а съ „земско-государственной“, и существеннѣйшимъ признакомъ такихъ совѣщаній является, какъ говоритъ г. Загоскинъ, представительство „всякихъ чиновъ людей Московскаго государства“ <sup>2)</sup>. Этой идеей обуславливается и то обстоятельство, что въ этихъ случаяхъ требовались всегда люди *выборные*. Никакихъ условій избранія, кромѣ нравственныхъ, правительствомъ не ставилось; требовалось только, чтобы выборные были люди „лучшіе, крѣпкіе и разумные“, т. е. такіе, которымъ были бы вѣдомы народныя „нужи и тѣсноты, и разоренія, и всякіе недостатки“; которые умѣли бы рассказать правительству „обиды и насильства, и разоренія, и чѣмъ Московскому государству полниться и ратныхъ людей пожаловать, и устроить бы Московское государство, чтобы пришли всѣ въ достоинство“ <sup>3)</sup>. Судя по тѣмъ требованіямъ, которыя предъявлялись выборнымъ, нельзя не заключить, что они являлись не „представителями или адвокатами того или другаго интереса“,—ихъ назначеніемъ было, именно, обсужденіе вопроса съ общей, „земско-государственной точки зрѣнія“, а между, тѣмъ или, вѣрнѣе, именно поэтому, непремѣннымъ условіемъ было назначеніе ихъ по выбору отъ чиновъ государства. „Старинное понятіе о лучшихъ и свѣдущихъ

<sup>1)</sup> Н. П. Загоскинъ: „Исторія права Московскаго государства“. т. I. Казань. 1877 г. Стр. 297 и слѣд.

<sup>2)</sup> Тамъ же, стр. 310.

<sup>3)</sup> Тамъ же, стр. 316.

людахъ“, такимъ образомъ, заключаетъ въ себѣ понятіе представительства, и, слѣдовательно, ссылка на него не можетъ служить доводомъ въ пользу замѣны выбора назначеніемъ.

Серьезнѣе практическія соображенія, приводимыя г. Самаринымъ. „Если,—говоритъ онъ,—вслѣдствіе неудовлетворительной организаціи учреждений, производящихъ выборы, или вслѣдствіе какихъ-либо временныхъ или мѣстныхъ условій, нельзя рассчитывать на то, чтобы путемъ выбора дѣйствительно были указаны лучшіе люди, то есть полное основаніе пріобрѣсти къ приглашенію лицъ по выбору самого правительства“. Но это соображеніе едва ли можетъ имѣть большое значеніе. Если нельзя почему-либо положиться на способность учреждений, производящихъ выборы, отнестись къ дѣлу безпристрастно и указать дѣйствительно „лучшихъ“ (конечно, въ смыслѣ ихъ способности) людей, то, точно также, нѣтъ достаточныхъ основаній предположить, что правительство въ своемъ выборѣ не впадетъ въ ошибку. Чѣмъ, въ самомъ дѣлѣ, можетъ руководствоваться оно при выборѣ людей изъ числа провинціальныхъ обывателей, кромѣ личнаго знакомства выбирающихъ, или рекомендаціи мѣстныхъ властей? Но безпристрастіе этихъ послѣднихъ обеспечено нисколько не болѣе безпристрастія общественныхъ собраній. Съ другой стороны, въ случаѣ признанія некомпетентности существующихъ избирательныхъ собраній, земскихъ и городскихъ, или совершеннаго отсутствія таковыхъ (въ мѣстностяхъ, гдѣ еще не введены земскія учрежденія), представляется возможнымъ образованіе избирательныхъ коллегій для даннаго случая, съ устраненіемъ недостатковъ существующихъ собраній. На возможность и необходимость такой мѣры, въ виду неудовлетворительности состава нашихъ нынѣшнихъ общественныхъ собраній, уже указывалось въ печати (напр. предложеніе А. И. Кошелева объ учрежденіи „губернскихъ комитетовъ“). Наконецъ, на случай, еслибы при выборахъ оправдалось опасеніе г. Самарина и избранія не были бы удостоены лица, участіе которыхъ особенно полезно, правительство имѣетъ возможность пригласить и ихъ, для того, чтобы выслушать мнѣніе не только большинства, но и меньшинства.

Призывъ лицъ, выбранныхъ мѣстнымъ населеніемъ, представляетъ наиболѣе гарантій въ томъ, что общественное мнѣніе будетъ выражено полно и вѣрно, а именно узнаніе общественнаго



миѣнія и нужно правительству. Людей, обладающихъ спеціальными знаніями, глубоко изучившихъ предметъ со стороны научной и способныхъ создать прекрасные проекты—правительству найти не трудно; гораздо труднѣе найти такихъ людей, которые могли бы служить представителями общественнаго миѣнія.

### III.

#### Современное положеніе мѣстнаго управленія, по земскимъ отзывамъ.

Приступая къ изложенію земскихъ миѣній, мы прежде всего остановимся на ихъ критической части, на указаніяхъ относительно недостатковъ нынѣшнихъ мѣстныхъ учреждений и тѣхъ причинъ, которыя обуславливаютъ эти недостатки.

Большинство земствъ, оставаясь въ предѣлахъ, указанныхъ циркуляромъ министра внутреннихъ дѣлъ, обратило свое вниманіе исключительно на учрежденія по крестьянскимъ дѣламъ и только немногія вошли въ оцѣнку всего строя уѣзднаго управленія. Тѣмъ не менѣе, на основаніи земскихъ работъ, можно представить полную картину современнаго положенія этого управленія и его недостатковъ. По единогласному заявленію тѣхъ земствъ, которыя входили въ разсмотрѣніе этого вопроса, самый существенный порокъ нынѣшняго порядка заключается въ отсутствіи системы, единства и связи между учрежденіями, вѣдающими разныя отрасли управленія. Чуждыя другъ другу и по духу, и по составу, поставленныя внѣ прямой зависимости одно отъ другого, эти многочисленныя учрежденія дѣйствуютъ порознь, безъ общей руководящей программы, поневолѣ входя въ пререканія и столкновенія и тѣмъ задерживая правильный ходъ дѣла. «Разсматривая существующіе органы мѣстнаго управленія,—говоритъ образованная петербургскимъ губернскимъ собраніемъ коммиссія „объ изслѣдованіи условій, вредно вліяющихъ на экономическое положеніе С.-Петербургской губерніи“,—нельзя не убѣдиться, что въ учрежденія ихъ не имѣется никакой руководящей системы мѣстнаго управленія; напротивъ, каждый органъ образованъ на со-

вершенно самостоятельныхъ началахъ, и всѣ они не имѣютъ между собою ничего общаго; такимъ образомъ, учрежденія полицейскихъ управленій, исправниковъ, станovýchъ приставовъ и полицейскихъ урядниковъ основаны исключительно на бюрократическомъ началѣ, учрежденія крестьянскихъ присутствій, волостныхъ и сельскихъ управленій — основаны на сословномъ началѣ, учрежденія земскихъ собраній и управъ — на всесословномъ началѣ; всѣ эти учрежденія имѣютъ одну цѣль — благо населенія, и такъ какъ они дѣйствуютъ самостоятельно, то они должны или сталкиваться между собою въ своей дѣятельности, создавая вредный антагонизмъ между правительственными и общественными учреждениями, или относиться совершенно равнодушно къ своимъ обязанностямъ. Мѣстное управленіе только тогда можетъ удовлетворять своей цѣли, когда оно основано на довѣріи къ населенію и когда оно имѣетъ въ своихъ рукахъ дѣйствительную власть; при существующей же массѣ учреждений, въ уѣздахъ нѣтъ дѣйствительнаго органа правительственной власти, а также дѣйствительнаго самоуправления“ <sup>1)</sup>. Ту же мысль высказываетъ и коммиссія воронежскаго губернскаго собранія. „Уѣздъ, — говоритъ она, — въ управленіи подчиненъ многоначалію, и это есть причина всеобщаго недовольства. Всѣ вмѣстѣ и каждый порознь обвиняются: уѣздное по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе — въ бездѣйствіи, полиція — въ самовольствѣ, земскія учрежденія — то въ бездѣйствіи, то въ неумѣлости. Обвиненія эти не несправедливы... Нынѣ въ уѣздѣ чувствуется недостатокъ власти, заботящейся объ условіяхъ, необходимыхъ для благосостоянія края, хотя есть земскія учрежденія; повсюду чувствуется недостатокъ той власти, которая ограждала бы личность и собственность, которая не допускала бы возможности преступнику легко укрываться отъ всякаго преслѣдованія, хотя есть полиція; повсюду видятся беспорядки и бездѣйствіе въ крестьянскомъ управленіи, хотя есть уѣздныя по крестьянскимъ дѣламъ учрежденія“. Причины всего этого заключаются, по мнѣнію коммиссіи, „главнымъ образомъ въ неудовлетворительной постановкѣ земскихъ учреждений, полиціи и уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія; въ чрезмѣрномъ обремененіи обязанностями полиціи, въ перепутаніи между

<sup>1)</sup> „Докладъ коммиссіи“ (брошюра), стр. 20.

собою вѣдѣній различныхъ учреждений, т. е. въ возложеніи обязанностей завѣдывать однимъ и тѣмъ же дѣломъ на различные учреждения, такъ что необходимымъ условіемъ успѣшнаго хода этихъ дѣлъ требуется единодушное и согласное дѣйствіе различныхъ учреждений, совершенно независимыхъ одно отъ другого, чего, однако, достигнуть трудно, какъ показалъ опытъ“. Въ подтвержденіе своей мысли, коммиссія рассматриваетъ, „какъ распределяются заботы между различными органами уѣзднаго управленія объ удовлетвореніи самыхъ существенныхъ потребностей мѣстныхъ и общественныхъ“ : по натуральной дорожной и подводной повинностямъ, по народному продовольствію, устройству селеній, народному здравію и народному образованію,—и приходитъ къ заключенію, что заботы эти „возложены на различные, совершенно независимыя одно отъ другого учрежденія, причемъ одно и то же дѣло разчленяется и поручается различнымъ учреждениямъ, съ разграниченіемъ вѣдѣній этихъ учреждений, большею частью весьма неясными“ <sup>1)</sup>.

По мнѣнію симбирской „общей“ коммиссіи, недостатки нынѣшней системы уѣзднаго управленія заключаются, съ одной стороны, „въ отсутствіи всякой связи между различными учреждениями и въ отсутствіи всякой солидарности въ ихъ дѣятельности“, что „ведетъ на практикѣ къ постояннымъ недоразумѣніямъ, столкновеніямъ и пререканіямъ между представителями различныхъ уѣздныхъ властей“; съ другой — въ „ненормальномъ отношеніи органовъ уѣзднаго управленія къ органамъ волостного управленія: всѣ нынѣшнія уѣздныя власти состоятъ въ положеніи исключительно начальства въ отношеніи волостей, и наоборотъ—органы волостного управленія занимаютъ положеніе вполне зависимое, исключительно подчиненное“ <sup>2)</sup>.

Указывая, вмѣстѣ съ другими, на тѣ же недостатки мѣстнаго управленія, новгородская губернская управа останавливается на крупной аномаліи его устройства, заключающейся въ томъ, что большинство населенія поставлено въ сторонѣ отъ меньшинства. „Большинство народонаселенія Россіи,—говоритъ она,—состоитъ

<sup>1)</sup> „Журналы воронежскаго губ. зем. собр. 1881 г. Докладъ особой коммиссіи по вопросу о преобраз. мѣстн. по крестьян. дѣламъ учрежд.“.

<sup>2)</sup> „Труды“, стр. 103.

изъ крестьянъ, а между тѣмъ вся сѣтъ мѣстнаго управленія приурочена къ нуждамъ всѣхъ сословій, кромѣ крестьянскаго, для котораго существуютъ особыя сословныя учрежденія; такъ, напр., наши гражданскіе законы совершенно игнорируютъ обычное право крестьянъ. Такимъ образомъ законъ дѣлаетъ исключеніе для меньшинства. Если подобная постановка дѣла имѣла смыслъ при существованіи крѣпостного права, то съ уничтоженіемъ его, когда крестьяне сдѣлались равноправными гражданами, является безусловная необходимо стѣвъ организаціи такихъ учрежденій, въ которыхъ находили бы удовлетвореніе интересы всѣхъ обывателей, безъ различія сословій. Другимъ, и притомъ самымъ существеннымъ, недостаткомъ нашего мѣстнаго управленія представляется полное отсутствіе солидарности, что особенно невыгодно отражается на учрежденіяхъ, вѣдающихъ дѣла крестьянства. Съ одной стороны, имѣются чисто правительственныя учрежденія, а съ другой—общественныя, основанныя на выборномъ началѣ. Эти послѣднія, въ свою очередь, дѣлятся на самостоятельныя группы, не имѣющія часто между собою ничего общаго. Земскія учрежденія, завѣдующія всѣми мѣстными нуждами, не имѣютъ почти ничего общаго съ учрежденіями по крестьянскимъ дѣламъ, между тѣмъ какъ въ числѣ мѣстныхъ интересовъ самое видное мѣсто занимаютъ интересы большинства крестьянскаго населенія. Точно также земскія учрежденія совершенно отдѣлены отъ учреждений административно-полицейскихъ, въ которыхъ сосредоточена вся исполнительная власть и безъ прямого содѣйствія которыхъ земство не можетъ въ достаточной мѣрѣ проявлять свою дѣятельность и выполнять свои задачи. При такой ненормальной постановкѣ дѣла, въ общественномъ сознаніи возникаетъ представленіе о правительственныхъ и общественныхъ учрежденіяхъ, какъ о противоположныхъ элементахъ, и двѣ силы эти, имѣющія, по существу, однѣ и тѣ же задачи и цѣли, часто занимаются пререканіями, въ прямой ущербъ дѣлу“. Учрежденіе разныхъ смѣшанныхъ присутствій и комиссій, въ которыхъ объединяющимъ началомъ является предводитель дворянства, не достигло цѣли; при этомъ „вмѣшательство, или даже, можно сказать, руководящее значеніе предводительской власти, какъ элемента чисто сословнаго, въ учрежденіяхъ крестьянскихъ и земскихъ безсословныхъ представляетъ совершенную аномалію, которая настолько яс-



на сама по себѣ, что едва ли нуждается въ доказательствахъ, если посмотрѣть на все дѣло съ точки зрѣнія общественныхъ интересовъ, а не спеціально со стороны интересовъ одного словія“<sup>1)</sup>.

Такое положеніе дѣла не можетъ не имѣть крайне вредныхъ послѣдствій;—оно, говоря словами калужской губернской комиссіи, производитъ „неурядицу, которая очень невыгодно отражается на дѣятельности всѣхъ уѣздныхъ учреждений, что, конечно, крайне вредно вліяетъ на развитіе жизни народа и его благосостояніе“. Происходящее отъ этого много-и разновластіе, вредныя стороны котораго усиливаются еще отсутствіемъ точнаго разграниченія предметовъ вѣдомства отдѣльныхъ учреждений, ставить въ затрудненіе и всѣхъ тѣхъ, кому приходится имѣть дѣло съ властью и самихъ представителей послѣдней. По словамъ комиссіи рязанскаго губернскаго собранія, у насъ „властей много, а подчиненный одинъ — крестьянство. Трудно угодить одному господину, каково же угождать цѣлымъ десяткамъ, исполнѣ другъ отъ друга независимыхъ, господъ? И какъ разобратъ, что можетъ и чего не можетъ такое-то начальство, когда его послушаться и когда, наоборотъ, оказать ему отказъ и сообщить высшему начальству о превышеніи власти со стороны такого-то? Вотъ на это-то исканіе *высшаго начальства*, способнаго разсудить дѣло, уходить у неграмотныхъ крестьянъ пропасть времени“. „Лица, пожившія въ уѣздѣ,—говоритъ комиссія далѣе,—могли бы привести высоко-трагическіе и вмѣстѣ съ тѣмъ весьма комичные примѣры исканія начальства какою-нибудь неграмотною матерью многочисленнаго крестьянскаго семейства, состоящаго изъ малолѣтнихъ. Да что мудренаго, что у неграмотнаго крестьянина при этомъ закружится голова и кончится тѣмъ, что онъ самъ не сѣумѣетъ объяснить послѣднему изъ начальствующихъ лицъ, къ которому обратиться, чѣмъ онъ недоволенъ и чего добивается,—есть множество случаевъ, что и сами должностныя лица становятся, какъ говорится, въ тупикъ и не знаютъ, что и кому изъ нихъ подвѣдомственно“<sup>2)</sup>.

1) „Докладъ очередному земск. собранію 1881 года“.

2) „Журналы рязанск. губ. земск. собранія X чрезв. созыва въ маѣ 1881 года“, стр. 157.

„Неурядица“ въ мѣстномъ управленіи, на которую жалуются многія земства и устраненіе которой представляется особенно желательнымъ, явилась естественнымъ послѣдствіемъ того хода, которымъ шли реформы прошлаго царствованія. Послѣднія производились по частямъ; для каждаго новаго дѣла создавались новыя учрежденія, нагромождавшіяся безъ опредѣленнаго плана, безъ приуроченія ихъ къ какой-либо общей системѣ. Система, существовавшая дотолѣ, разстроилась и не была замѣнена новою, отчего и получилось совмѣщеніе системъ, взаимно одна другую псключающихъ. „Наиболѣе крупнымъ недостаткомъ нашей нынѣшней административно-общественной организаціи,—по мнѣнію комиссіи самарскаго губернскаго земства, — служитъ почти повсемѣстный антагонизмъ между органами правительственными и общественными. Несмотря на всю странность и неестественность такого рода отношеній между учрежденіями, которыя по закону должны преслѣдовать одну общую цѣль народнаго благосостоянія, это явленіе объясняется весьма просто историческимъ путемъ, которымъ возникли наши новыя общественныя учрежденія. Въ быстрой преобразовательной дѣятельности прошлаго царствованія новыя общественныя формы создавались совершенно независимо отъ всего остального государственнаго строя — продукта политическихъ и общественныхъ принциповъ, несовмѣстныхъ съ требованіями новой народной жизни. Понятно, что прямымъ послѣдствіемъ отсутствія живой органической связи между старыми и новыми учрежденіями—этой связи не оказалось и въ ихъ практической дѣятельности“ <sup>1)</sup>. Калужская комиссія указываетъ, что прежнія учрежденія, при введеніи новыхъ, не подверглись необходимымъ преобразованіямъ. „Основаніе настоящему строю мѣстнаго уѣзднаго управленія,—говоритъ она,—положено „учрежденіемъ о губерніяхъ“, создавшимъ земскіе суды, преобразованные въ настоящіе полицейскія управленія. Земскіе суды въ первоначальной ихъ организаціи сосредоточивали въ себѣ все уѣздное управленіе: на нихъ была возложена обязанность удовлетворять всѣ потребности уѣзднаго населенія, насколько эти потребности въ то время выяснились и были извѣстны. Суды эти со-

---

<sup>1)</sup> „Постановленія XVII очер. самарскаго губернскаго земскаго собранія“, стр. 878.

средоточивали въ себѣ функціи судебную, собственно полицейскую, административную и наконецъ хозяйственную; или, другими словами, они держали въ рукахъ своихъ всю власть въ уѣздѣ. Несмотря на рядъ великихъ преобразованій, совершившихся въ прошлое царствованіе, — преобразованій, измѣнившихъ до основанія жизнь уѣзда и его потребности, полиція въ существѣ своемъ, по закону, по крайней мѣрѣ, осталась и до настоящаго времени съ тѣмъ же кругомъ административно-полицейской и хозяйственной власти, въ какомъ она за 100 лѣтъ тому назадъ была организована<sup>1</sup>. Сущующая неурядица „явилась послѣдствіемъ того, что настоящее мѣстное управленіе сложилось путемъ нѣсколькихъ одна за другою послѣдовавшихъ реформъ, при которыхъ создаваемые вновь учрежденія въ большинствѣ случаевъ не согласовались съ учрежденіями, уже существующими, и эти послѣднія оставались безъ измѣненія, въ прямое противорѣчіе съ законами, вновь создаваемыми; такъ это съ очевидною ясностью видно изъ того, что въ сферѣ полицейскихъ обязанностей и до сихъ поръ содержится та хозяйственная дѣятельность, которая всецѣло передана въ руки земства“<sup>1</sup>). Все это вызвало ненормальность постановки вновь созданныхъ учрежденій. Такъ учрежденія земскія заняли положеніе, совершенно несоотвѣтствующее ихъ дѣйствительному значенію, — положеніе, въ значительной степени зависимое отъ администраціи. По словамъ воронежской комиссіи, земскія учрежденія, говоря о нихъ, какъ объ органахъ управленія, должны быть признаны безправными: дѣятельность ихъ связана другими учрежденіями и преимущественно полиціею. „Земскимъ учрежденіямъ приданъ характеръ хозяйственный; имъ предоставлено право установленія сборовъ и изданіе различнаго рода постановленій, право же осуществленія, т. е. непосредственнаго распоряженія къ понужденію и выполненію постановленій земскихъ учрежденій, предоставлено полиціи, облеченной административною властью: дѣятельность земскихъ учрежденій постольку будетъ имѣть существенное значеніе, поскольку полиція будетъ имѣть желаніе оказать имъ свое содѣйствіе“. Не будучи снабжены необходимою властью, земскія учрежденія страдаютъ и другимъ недостаткомъ: они лишены необходимой связи

<sup>1</sup>) „Докладъ комиссіи“ (брошюра нумеров.).

съ крестьянскимъ населеніемъ, лишены вліянія на него и, въ свою очередь, не испытываютъ на себѣ его вліянія. „Земство,—говоритъ тульская губернская управа,—естественно должно стремиться къ упроченію крестьянскаго благосостоянія, такъ какъ крестьянство составляетъ главную численную и даже имущественную податную земскую силу; но крестьянское представительство въ земскихъ собраніяхъ такъ незначительно и поставлено во многихъ мѣстностяхъ въ такія условія, что не имѣетъ вліянія на рѣшенія собранія и потому остается безучастнымъ къ земскому дѣлу“ <sup>1)</sup>. Съ другой стороны, по словамъ королевскаго земства, „представители земства видятъ, какъ производятся незаконные сборы съ обывателей, какъ старшины, безъ разрѣшенія сходовъ, производятъ расходы, не записываютъ въ книги денежныхъ поступленій, оставляютъ безъ разбора въ волостныхъ судахъ по 1.000 дѣлъ, не записываютъ по книгамъ денегъ, взысканныхъ по рѣшеніямъ волостныхъ судовъ и проч., — все это видятъ и не могутъ устранить, потому что вся власть предоставлена уѣздному присутствію“ <sup>2)</sup>.

Обособленіе сословнаго крестьянскаго управленія, въ эпоху освобожденія крестьянъ, было безусловно необходимо: въ то время не было учрежденій, которыя были бы въ состояніи принять это новое дѣло въ свое завѣдываніе, такъ какъ всѣ они были построены на принципѣ крѣпостнаго права. Но это обособленіе не принесло желанныхъ результатовъ: крестьянское самоуправленіе не упрочилось и, по свидѣтельству многихъ земствъ, находится въ крайне печальномъ положеніи. „Во настоящее время,—говоритъ псковская уѣздная управа въ принятомъ собраніемъ докладѣ,—волостные сходы, при обсужденіи и рѣшеніи крестьянскихъ дѣлъ, представляютъ образецъ безпорядка, отсутствія законности и справедливости. Весьма часто дѣла разрѣшаются такъ или иначе не въ видахъ интересовъ населенія, а за водку. Голосъ порядочныхъ людей на сходѣ, являющихся въ меньшинствѣ, заглушается необузданною толпою людей, всегда жаждущихъ выпивки. Разные подряды на счетъ мірскихъ суммъ отдаются за высокую цѣну тому, кто болѣе поставитъ вина. На об-

1) „Докладъ чрезв. тульскому губ. зем. собранію“, стр. 10.

2) *Земскій сборникъ Черниговской губ.* 1881 г., № 12, стр. 173.

щественныя должности избираются тѣ изъ желающихъ, которые даютъ болѣе на водку. Дѣла разрѣшаются не большинствомъ голосовъ, а нѣсколькими горластыми жожаками. Такой безобразный порядокъ на волостномъ сходѣ служитъ соблазномъ для всего крестьянскаго управленія и имъ легко проникается все. Отсюда проистекаетъ главная причина безотраднaго положенія крестьянскаго самоуправленія<sup>1)</sup>. Въ не лучшемъ положеніи находятся и сельскіе сходы. „Сначала, подѣ руководствомъ мировыхъ посредниковъ,—говоритъ коммиссія орловскаго губернскаго собранія,—вновь образованныя установленія дѣйствовали болѣе или менѣе удовлетворительно, но теперь они до крайности извратились. Сельскіе сходы, за весьма рѣдкими исключеніями, удовлетворяютъ самымъ законнымъ требованіямъ своихъ сочленовъ не иначе, какъ при соблюденіи безнравственнаго обычая — угощенія водкою, получившаго повсемѣстное распространеніе. На этихъ сходахъ нерѣдки даже случаи явнаго нарушенія правъ отдѣльныхъ членовъ общества въ угоду лицамъ постороннимъ. Основанія общиннаго землевладѣнія и круговой поруки подрываются частыми отступленіями, безъ всякой нужды, безъ всякаго разумнаго повода, и всего чаще это дѣлается въ обиду сиротамъ и убогимъ. О призрѣніи сихъ послѣднихъ давно забыли и думать, какъ будто это ни по старому обычаю, ни по закону никогда и не вмѣнялось обществу въ обязанность; а распоряженія схода относительно безпомощныхъ лицъ обыкновенно ограничиваются тѣмъ, что у нихъ отбираютъ надѣлы и пускаютъ ихъ подѣ міру. Для осуществленія своего права въ кругу общинныхъ отношеній человѣку иногда приходится выдержать продолжительную и небезопасную борьбу противъ насилія сочленовъ и злоупотребленій ближайшихъ мѣстныхъ властей... По дѣламъ общественнаго благоустройства и хозяйства сельскіе сходы и старосты обнаруживаютъ полное равнодушіе и безпечность даже тогда, когда насущныя нужды общества не требовали бы ни труда, ни расходовъ, а лишь самаго простаго и легко исполнимаго распоряженія“<sup>2)</sup>.

1) „Доклады псковской губернской земской управы и постановленія губ. зем. собранія ХІІІ очер. сессіи. Сводъ особыхъ предположеній уѣздныхъ земскихъ собраній Псковской губ.“, стр. 3.

2) „Докладъ коммиссіи“ (брошюра), стр. 24.



Такими же приблизительно чертами рисуетъ современное положеніе крестьянскаго управленія подкоммиссія Бессарабской губернской комиссіи по еврейскому вопросу. „Правящая въ селѣ единица, сельскій сходъ,—говоритъ она,—учрежденіе, прекрасное по идеѣ. Казалось бы, кому и заботиться объ общемъ благѣ, какъ не сходу, не всѣмъ тѣмъ, чьи интересы и составляютъ это общее благо; но въ дѣйствительности, на дѣлѣ, сельскіе и волостные сходы представляютъ весьма неотрадную картину общественныхъ собраній, не имѣющихъ никакой самостоятельности и постоянно находящихся подъ вліяніемъ то кулаковъ изъ своего общества, то волостныхъ старшинъ и, въ особенности, писарей, то разныхъ другихъ должностныхъ и частныхъ лицъ. Обсужденіе дѣлъ на сходахъ производится мало-развитою толпою, которая очень часто должна быть сгоняема на сходку понудительными мѣрами и которая, трактуя о дѣлахъ, или шумитъ, не вынося никакого опредѣленнаго рѣшенія, или насильно подчиняется первому мнѣнію, идущему отъ лица, по ея мнѣнію, компетентнаго,—лишь бы оно избавило отъ скучной обязанности быть на сходѣ и дало возможность скорѣе заняться не терпящими отлагательства собственными дѣлами. И это еще въ лучшемъ случаѣ; нерѣдко же бываетъ, что когда сходки собрать нельзя, а между тѣмъ приговоръ требуется настоятельно, то писарь, по написаніи приговора, подписываетъ всѣхъ неграмотныхъ, часто мертвыхъ и находящихся въ отлучкѣ, выбирая имена ихъ и фамилій изъ ревизскихъ сказокъ, а грамотные приглашаются къ подписи впоследствии. Значительное число дѣлъ, возникающихъ въ судебныхъ учрежденіяхъ о составленіи подложныхъ приговоровъ, обусловливается именно такимъ положеніемъ дѣлъ. Но до судебного разбирательства доходитъ только самое ничтожное число подобнаго рода приговоровъ,—преимущественно тѣ, въ которыхъ дѣло касается интересовъ какого-либо посторонняго грамотнаго лица; большая же часть общественныхъ дѣлъ рѣшается именно такими фиктивными приговорами, вслѣдствіе чего и самый порядокъ рѣшенія дѣлъ на общихъ сходахъ является одною формальностью“. При такомъ положеніи,—продолжаетъ подкоммиссія,—„сельская общественная единица не имѣетъ никакой самостоятельности. Стоящая надъ нею вторая инстанція сельскаго управленія — волостной сходъ и волостное правленіе—находится только въ на-

ружной связи съ селомъ, въ сущности же учрежденіе стоитъ особнякомъ, не имѣя органической связи ни снизу, ни сверху. Волость для села является однимъ изъ цѣлаго ряда разнородныхъ начальствъ, которыя всѣ, такъ или иначе, наблюдаютъ за селомъ, но чужды ему. Близость волости чувствуется селомъ исключительно лишь въ періодъ сбора податей, когда старшины и засѣдатели, побуждаемые другою властью, побуждаютъ, въ свою очередь, село къ взносу платежей. Затѣмъ село и самая волость остаются въ своихъ хозяйственныхъ и, въ тѣсномъ смыслѣ слова, общественныхъ дѣлахъ безъ всякой связи съ уѣздомъ и губерніей и вмѣстѣ съ тѣмъ лишены собственного почина, а потому и не способны къ самостоятельности“ <sup>1)</sup>).

Органы крестьянскаго самоуправленія со временемъ потеряли тотъ характеръ, который первоначально былъ имъ приданъ Положеніемъ 19 февраля: изъ органовъ управленія хозяйственнаго они обратились теперь почти исключительно въ агентовъ общей полиціи, и эта перемѣна не могла не отразиться на ихъ дѣятельности. По свидѣтельству новозыбковскаго уѣзднаго земскаго собранія, „волостныя и сельскія крестьянскія учрежденія, поставленныя закономъ въ зависимость отъ полицейскихъ властей по уплатѣ разныхъ слѣдуемыхъ съ нихъ платежей, всю свою дѣятельность направляютъ на удовлетвореніе этихъ требованій, къ обязанностямъ же своимъ общественнымъ они относятся вполнѣ безразлично, почему волостное правленіе настоящаго его типа представляетъ сколокъ съ присутственнаго мѣста старыхъ временъ, со всѣми его дурными традиціями, массою безжизненной бумажной работы, проволочкою, канцелярскою тайною“. Вслѣдствіе этого и неудовлетворительности волостного суда, „лишеннаго всякаго вліянія на исполненіе своихъ рѣшеній, въ большой части не исполняющихся“, — „въ селахъ полный произволъ сельскихъ властей, богатыхъ крестьянъ, кулаковъ и т. п.“ <sup>2)</sup>. Сельскіе старосты, при новыхъ условіяхъ, перестали быть слугами міра и сдѣлались слугами полиціи. „Вмѣсто того, чтобы заниматься дѣлами общества и, какъ уполномоченный сельскаго схода, слѣдить постоянно за интересами сельскаго общества“,

1) *Вѣстникъ Бессарабскаго Земства* 1882 г., №№ 1—2, отд. III, стр. 175.

2) *Земскій Сборникъ Черниловской губ.* 1881 г., № 2, стр. 154.

сельскій староста, по словамъ уфимской губернской управы, „въ настоящее время оказывается какимъ-то полицейскимъ агентомъ, лицомъ, подчиненнымъ всѣмъ чинамъ общей полиціи, исполняющимъ безпрекословно ихъ велѣнія и одновременно находящимся въ извѣстной зависимости отъ волостного старшины. Такая обязанность, при ничтожномъ вознагражденіи, до того фальшива и тяжела, что порядочные крестьяне всѣми средствами ея избегаютъ и она выпадаетъ на долю совершенно неспособныхъ и негодныхъ людей. Староста, между тѣмъ, по своимъ отношеніямъ къ полицейской власти, можетъ всегда найти средство, при малѣйшей сноровкѣ, причинить любому крестьянину всякаго рода непріятности. Неудивительно, — замѣчаетъ управа, — что, имѣя во главѣ полицейскаго агента, не пользующагося уваженіемъ и поставленнаго въ двусмысленное положеніе, общество лишено всякой самостоятельности, всякаго самоуваженія и что оно способно на тѣ безобразія, которыя столь часто проявляются; общность хозяйственныхъ интересовъ, долженствующая направлять и сдерживать общество, не въ силахъ побороть вліянія развращающаго начала, введеннаго въ сельское управленіе“ <sup>1)</sup>. Устоять противъ этихъ вліяній крестьянская община была не въ силахъ, потому что ей дана неправильная постановка: въ общинномъ управленіи были смѣшаны два рода задачъ — хозяйственныя и административныя. „Сельское общество, по мысли крестьянскаго Положенія 19 февраля 1861 г. (ст. 40 Общ. Пол.), должно было представлять собою общину, т. е. хозяйственный союзъ крестьянъ, связанныхъ общимъ земельнымъ надѣломъ. Но въ послѣдующихъ статьяхъ того же законоположенія были допущены существенныя отступленія отъ этого начала въ пользу принципа однопомѣстности при образованіи сельскихъ обществъ. Въ настоящее время мы видимъ въ сѣверныхъ губерніяхъ какъ у государственныхъ, такъ и помѣщичьихъ крестьянъ, за весьма малымъ исключеніемъ, полное несоотвѣтствіе или несовпаданіе этихъ трехъ понятій: общины, селенія и сельскаго общества. У бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ мы встрѣчаемъ селенія, состоящія изъ нѣсколькихъ общинъ и, въ силу принципа однопомѣстности, изъ такого же числа сельскихъ обществъ; часть

<sup>1)</sup> *Вѣстникъ Уфимскаго Земства* 1882 г., № 7, отд. II, стр. 25.

нѣсколькихъ селеній по той же причинѣ входитъ въ составъ одного сельскаго общества, и, наконецъ, у государственныхъ крестьянъ хотя селеніе совпадаетъ съ общиною или представляетъ часть общины, но у нихъ сельское общество въ рѣдкихъ случаяхъ совпадаетъ съ селеніемъ, а по большей части нѣсколько селеній, или нѣсколько общинъ составляютъ одно сельское общество“. Указывая на эту сторону организаціи сельскаго общественнаго управленія и построеннаго на немъ волостного, новгородское губернское собраніе приходитъ къ заключенію, что „причиною отсутствія самодѣтельности въ сферѣ крестьянскаго самоуправленія, причиною осужденія органовъ этого управленія на степень низшихъ служебныхъ органовъ другихъ вѣдомствъ, является не одно только отсутствіе общественныхъ, сословно-крестьянскихъ интересовъ, не одна только передача всѣхъ общественныхъ интересовъ, а въ томъ числѣ и крестьянскихъ, въ вѣдѣніе земства, но между прочимъ и то, что сельское общественное управленіе, организованное по закону 19 февраля 1861 г., не было строго-последовательно связано съ общиною, какъ хозяйственною единицею, а потому и не могло пріобрѣсти значеніе общинно-хозяйственнаго управленія“ <sup>1)</sup>.

Еще болѣе, чѣмъ сельское, поддавалось извращенію управленіе волостное. Созданная искусственно, организація волостей, еще въ эпоху составленія Положенія о крестьянахъ, вызывала серьезныя опасенія. Еще въ то время указывалось, что волостныя правленія, подъ влияніе которыхъ должны поступить многія общества, чуждыя другъ другу, составятъ только бюрократическую централизацию, крайне тягостную для крестьянъ и совершенно бесполезную для мѣстной администраціи. Тутъ не будетъ и тѣни самоуправленія: волостныя правленія скоро обратятся въ особыя инстанціи, и волостной старшина будетъ отличаться отъ другого помѣщика только тѣмъ, что онъ будетъ угнетать крестьянъ, никогда не помогая имъ въ ихъ нуждахъ. Опасенія эти вполнѣ оправдались. По свидѣтельству многихъ земствъ, волостныя правленія обратились въ низшія административныя учрежденія, совершенно бесполезныя для крестьянъ и только обременяющія

---

1) Заключеніе новгородскаго губ. земск. собр. „Сборникъ постановленій земскихъ собраній Новгородской губ. за 1881 г.“, стр. 115.

ихъ крупными расходами. „По отсутствію почвы и органической связи съ населеніемъ,—говоритъ уфимская губернская управа,—учрежденія эти лишены самостоятельности и окончательно погублены возложеніемъ на нихъ общеполіцейскихъ обязанностей“. Волостное правленіе „обращено въ низшую чисто-поліцейскую инстанцію, зараженную всѣми пороками, свойственными такого рода учрежденіямъ, и единолично управляемую полновластнымъ старшиной или писаремъ, смотря по тому, кто изъ нихъ умнѣе и изворотливѣе“. На волостныя правленія возложена масса работы, исполненіе которой „мыслимо только при условіи отношенія къ дѣлу съ чисто формальной стороны, вполне безучастно, порядкомъ, усвоеннымъ въ бюрократической средѣ. Волостной старшина, при такомъ положеніи дѣла, превратился въ чиновника, и волостной сходъ не можетъ имѣть никакого значенія“ <sup>1)</sup>. Волость въ настоящее время совершенно утратила характеръ органа сословнаго крестьянскаго управленія. Она, по мнѣнію таврической губернской управы, „не есть органическое соединеніе нѣсколькихъ сельскихъ обществъ, вытекающее изъ дѣйствительной потребности ихъ соединенія въ волостномъ сходѣ, а лишь административное, искусственное соединеніе нѣсколькихъ сельскихъ обществъ, часто не имѣющихъ никакихъ общественныхъ интересовъ; оттого для хозяйственныхъ дѣлъ крестьянъ не представляется надобности ни въ волости, ни въ ея волостномъ сходѣ“. Волостное управленіе обходится крестьянскому населенію дорого,—въ 1878 г. на губернію 105 т. руб.,—а между тѣмъ, въ отношеніи завѣдыванія хозяйственными дѣлами волости, оказывается совершенно бесполезнымъ. „Разсматривая за нѣсколько лѣтъ вѣдомости мірскихъ расходовъ Таврической губерній, оказывается, что ни въ одной русской волости нѣтъ волостныхъ сборовъ ни на предметы, относящіеся до хозяйственныхъ надобностей цѣлой волости, ни на предметы общественнаго призрѣнія. Всѣ подобнаго рода расходы приурочены къ сельскому обществу. Такъ школы, фельдшера, оспопрививатели, содержаніе и ремонтъ церквей—все это относится къ сельскимъ, а не волостнымъ расходамъ, и къ заботамъ сельскаго, а не волостного схода“ <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Назв. *Вѣстникъ Уфимскаго Земства* (тамъ же).

<sup>2)</sup> „Пренія и постановл. таврическаго губ. зем. собр. чрезв. сессіи, апрѣль 1881 г.“, стр. 40.



Но, потерявъ значеніе органа крестьянскаго, волость все болѣе и болѣе обременялась дѣлами, чуждыми ея прямого назначенія. „Съ одной стороны,—говоритъ коммиссія московскаго губернскаго земства,—по соображеніямъ чисто финансовымъ, въ видахъ сокращенія расходовъ по содержанію должностныхъ лицъ, границы волости стали понемногу расширяться и, съ уменьшеніемъ числа волостей въ уѣздѣ, волость стала принимать такіе размѣры, которые все болѣе и болѣе отдаляли ее отъ той среды, которой она призвана была служить. Съ другой стороны, возникновеніе новыхъ потребностей, созданіе новыхъ учреждений вызывали массу разнородныхъ дѣлъ, требовавшихъ исполнителей, и волостью, какъ учрежденіемъ уже существующимъ, воспользовались для того, чтобы возложить на нее дѣла, которыя собственно не входили въ кругъ ея прямыхъ обязанностей. Наконецъ и частные владѣльцы, не находя подъ руками такого учрежденія которое бы имѣло своимъ назначеніемъ служить ихъ интересамъ, стали тянуть къ волости. Такимъ образомъ нынѣшняя крестьянская волость, сохраняя оффиціально характеръ сословный, въ дѣйствительности получила характеръ бессословный. Съ крестьянствомъ волость сохранила только одну связь — въ учрежденіи волостного крестьянскаго суда; во всемъ остальномъ связь эта рушилась и за волостью осталось развѣ только то, что она служить посредствующимъ звѣномъ между сельскимъ общественнымъ самоуправленіемъ и уѣздными учреждениями хозяйственными и полицейскими“. А между тѣмъ содержаніе 153 волостныхъ правленій обходится крестьянскому населенію губерніи въ 310 тыс. руб. въ годъ <sup>1)</sup>.

Подвергаясь внѣшнимъ давленіямъ, и въ силу вещей измѣняя постепенно свой первоначальный характеръ, крестьянское общественное управленіе не могло получить правильнаго развитія, не могло упрочиться, какъ ожидали составители Положенія 19 февраля. Тѣ начала, которыя положены въ основаніе этого Положенія, по словамъ херсонской губернской управы, „заглохли и остаются неизвѣстными не только крестьянскимъ обществамъ, но и начальствующимъ въ волостяхъ лицамъ, и тѣ надежды, которыя

<sup>1)</sup> „Докладъ (№ 34) коммисіи по вопросу объ измѣненіи мѣстныхъ по крест. дѣл. учрежд.“ (брошюра), стр. 35.

возлагались на органы этого самоуправления, не оправдались. Изъ всѣхъ правъ, дарованныхъ нашему крестьянскому сословію, и изъ всѣхъ обязанностей, вытекающихъ изъ этихъ правъ, крестьяне усвоили себѣ одно право, заучили одну обязанность — это своевременную уплату податей и земскихъ сборовъ. Въ эту же сторону была направлена и вся дѣятельность органовъ общественнаго ихъ управленія, и рвеніе этихъ органовъ было такъ велико въ этомъ, что подушная подать взыскивалась иногда даже съ тѣхъ лицъ, которые платить ее не должны. Усвоивъ себѣ идею платежа повинностей и испытавъ на себѣ всевозможныя проявленія самоуправства, при исполненіи означенными органами этой операціи, крестьянинъ въ то же время остается безъ всякаго попеченія, безъ всякаго руководства. Какъ на примѣръ этого, непремѣнный членъ alexандрійскаго уѣзднаго присутствія указываетъ на поразительный, но вполне достовѣрный фактъ, что до сихъ поръ крестьяне бывшихъ военныхъ поселеній остаются въ невѣдѣніи своихъ правъ выкупа земли, отведенной имъ по владѣннымъ записямъ<sup>1)</sup>. Съ тѣмъ же фактомъ — невѣдѣніемъ крестьянами своихъ правъ — встрѣчаемся на противоположномъ концѣ Россіи — въ Петербургской губерніи. Непремѣнный членъ тамошняго губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія А. И. Бландовъ свидѣтельствуетъ, что, объѣзжая въ 1879 и 1880 годахъ волостныя правленія, онъ „могъ убѣдиться, что большинство населенія весьма смутно понимаетъ свои права и обязанности“<sup>2)</sup>. Тульская губернская управа тоже утверждаетъ, что крестьяне, со времени освобожденія, не успѣли еще пріобрѣсти навыка къ самоуправленію: „Двадцать лѣтъ тому назадъ, — говоритъ она, — имъ (крестьянамъ) 19 февраля дана была желанная свобода, указаны были широкія формы самоуправления и дарована была возможность выработать самимъ, съ помощью данныхъ имъ руководителей, формулы жизни, въ которыхъ могло бы удобно уложиться новое свободное существованіе. Вездѣ и во всемъ проявляющійся практическій смыслъ крестьянъ долженъ бы былъ выработать эти формы въ теченіе прошедшихъ двадцати лѣтъ,

1) Херсонское губ. земск. собр. XXIII сессія. Прилож.

2) „Прилож. къ докладу комиссіи для изслѣд. условій, вредно вліяющихъ на эконо. полож. С.-Пб. губ.“ (брошюра).

еслибы дарованная имъ свобода и учрежденія не подвергались постоянной ломкѣ и измѣненіямъ, которыя уменьшали размѣръ дарованной свободы и ставили крестьянъ въ новыя полу-крѣпостныя отношенія къ начальству, которое уже не могло имѣть къ крестьянамъ даже и тѣхъ патріархальныхъ отношеній, которыя, въ лицѣ добрыхъ и справедливыхъ помѣщиковъ, нѣсколько умѣряли тяготы крѣпостной зависимости,—и потому двадцать лѣтъ пропали даромъ для гражданскаго воспитанія крестьянскаго сословія, которое, проживъ два-три года послѣ уничтоженія крѣпостного права въ чаду отъ дарованной свободы и не успѣвъ съ нею освоиться и твердо установить правила, которыхъ необходимо держаться свободному человѣку для того, чтобы хорошо и безбѣдно жить, снова подпало подъ гнетъ административнаго начальства, которому мало-по-малу подчинились и мировые посредники и всѣ выборныя крестьянскія власти, переставшія существовать для крестьянъ и начавшія исполнять безконечныя административныя приказанія начальства“. При нынѣшнемъ многовластіи, вступить за крестьянина, избавить его отъ всякихъ обидчиковъ некому, а „распорядки разные да приказанія и запреты идутъ, при полномъ безправіи и безпомощности крестьянскаго населенія, въ которомъ тяжкою трудовою жизнью и этимъ безправіемъ и беззащитностью даже чувство собственнаго человѣческаго достоинства уничтожается. Возвыситься достоинству крестьянина трудно, когда онъ видитъ, что выборные его старосты и старшины то и дѣло сидятъ въ холодныхъ за то только, что не выбиваютъ изъ него подати, и потому добросовѣстнаго и достойнаго человѣка трудно сдѣлалось уговорить въ старшины или старосты“<sup>1)</sup>.

Съ иной точки зрѣнія смотреть на дѣло симбирская „общая земская коммиссія“. Указывая на „безпорядки и злоупотребленія“ въ волостныхъ правленіяхъ, начавшіе развиваться безпрепятственно съ того времени, „когда волостныя правленія и все крестьянское сословіе остались безъ руководства, послѣ упраздненія мировыхъ посредниковъ“, коммиссія усматриваетъ причину этого въ неспособности крестьянъ къ самоуправленію. „Двадцатилѣтній опытъ,—говорятъ она,—показалъ, что крестьянское сословіе не обладаетъ необходимыми элементами самоуправленія внѣ предѣ-

1) „Докладъ чрезвыч. тульскому губ. зем. собр.“ (брошюра), стр. 4.

ловъ общиннаго быта, не можетъ выставить изъ своей среды достаточное число лицъ, способныхъ къ служебной дѣятельности, требующей самостоятельности. Безъ надлежащаго руководства должностныя лица крестьянскаго сословія весьма нерѣдко подпадаютъ подъ самыя дурныя вліянія и не могутъ поддерживать авторитетъ предоставленной имъ власти“. Но, произнося такой рѣшительный приговоръ надъ способностью крестьянъ къ болѣе широкому самоуправленію, коммиссія, сама того не замѣчая, тутъ же его и опровергаетъ: изъ ея же словъ оказывается, что непригодность волостныхъ должностныхъ лицъ вызывается не чѣмъ инымъ, какъ тѣми условіями, въ которыя независимо отъ нихъ, поставлена ихъ служебная дѣятельность. Въ самомъ дѣлѣ „главными причинами неудовлетворительности волостныхъ правленій“, кромѣ уже указанной, по мнѣнію коммиссіи, являются „зависимое и подчиненное отношеніе волостныхъ правленій къ представителямъ всѣхъ уѣздныхъ и губернскихъ властей и право, предоставленное уѣзднымъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіямъ и уѣзднымъ исправникамъ подвергать волостныхъ старшинъ аресту, который считается въ глазахъ крестьянъ позорнымъ наказаніемъ“. Такое подчиненное положеніе волостныхъ старшинъ, по свидѣтельству самой коммиссіи, „отнимаетъ у нихъ всякій нравственный авторитетъ въ средѣ населенія волости“. Далѣе коммиссія указываетъ на „обремененіе волостныхъ правленій массой порученій отъ различныхъ вѣдомствъ по хозяйственной, административной, полицейской, финансовой и другимъ частямъ управленія, удовлетвореніе коихъ является не по средствамъ нынѣшнему составу волостныхъ правленій, которыя не имѣютъ ни времени, ни умственныхъ и образовательныхъ силъ для работъ, на нихъ возлагаемыхъ“ <sup>1)</sup>. Можно ли же, при такихъ условіяхъ, которыя, по свидѣтельству многихъ земствъ, вызываютъ уклоненіе отъ волостной службы лицъ „способныхъ и самостоятельныхъ“, ссылаться на „опытъ“, какъ „доказательство неспособности“ цѣлаго сословія? Что волостные старшины „весьма нерѣдко подпадаютъ подъ самыя вредныя вліянія“, это совершенно справедливо, но этого факта недостаточно, чтобы на основаніи его строить тотъ выводъ, къ которому приходитъ коммиссія. Пусть при-

<sup>1)</sup> „Труды“, стр. 86.

помнить она недавнее прошлое, когда всѣ учрежденія въ уѣздѣ состояли подъ предсѣдательствомъ избранниковъ того самаго сословія, способностей котораго къ административной дѣятельности коммиссія не отрицаетъ, и она должна будетъ сознаться, что и дворянскіе предводители, уѣздные судьи и проч., подобно нынѣшнимъ волостнымъ старшинамъ, „весьма нерѣдко попадали подъ самыя вредныя вліянія“, что въ тѣхъ учрежденіяхъ повластно царилъ „секретарь“, какъ въ нынѣшнихъ волостныхъ правленіяхъ царитъ „писарь“. Обвинять, на основаніи этого факта, дворянство въ неспособности было бы совершенно несправедливо, тѣмъ болѣе, что то же сословіе, при новыхъ условіяхъ, при большей свободѣ, уже успѣло проявить способности, которыхъ дотолѣ оно не проявляло. Того же, мы убѣждены, можно ожидать и отъ крестьянства.

Ближайшее завѣдываніе крестьянскимъ общественнымъ управленіемъ было возложено на особые учрежденія, имѣвшія цѣлью, съ одной стороны, устроить поземельныя отношенія крестьянъ, съ другой—„упрочить крестьянское управленіе, на началахъ Положенія 19 февраля 1861 года, въ такой степени, чтобъ управленіе сіе могло быть современемъ передано въ вѣдѣніе общихъ для всѣхъ сословій административныхъ учрежденій“. Въ теченіе двадцати лѣтъ составъ и организація учреждений по крестьянскимъ дѣламъ успѣли кореннымъ образомъ измѣниться: мировые посредники, учрежденные въ 1861 году, въ 1874 году замѣнены присутствіями по крестьянскимъ дѣламъ. Однако, несмотря на продолжительность своего существованія и на измѣненіе организаціи, учрежденія по крестьянскимъ дѣламъ не достигли второй изъ поставленныхъ имъ задачъ: крестьянское самоуправленіе подъ ихъ руководствомъ не упрочилось и не улучшилось. Обыкновенно въ дѣятельности этихъ учреждений усматриваютъ два момента: эпоха мировыхъ посредниковъ такъ-называемаго „перваго призыва“, о которой обыкновенно вспоминаютъ съ уваженіемъ и благодарностью, и послѣдующее время, въ теченіе котораго дѣятельность учреждений по крестьянскимъ дѣламъ вызвала много жалобъ и нареканій. Въ измѣненіи личнаго состава мировыхъ посредниковъ очень часто видятъ одну изъ главныхъ причинъ упадка этого института. „Оглядываясь на прошлое,—говоритъ самарская губернская управа,—нельзя не придти къ заключенію, что въ теченіе двад-



цати лѣтъ, прошедшихъ со времени освобожденія крестьянъ, первые годы отличаются отъ послѣдующихъ горячимъ и сочувственнымъ отношеніемъ къ дѣлу лицъ, призванныхъ руководить имъ, истиннымъ пониманіемъ интересовъ населенія и быстрымъ ростомъ крестьянскаго самоуправленія. Мировые посредники перваго призыва пользовались гораздо большею самостоятельностью относительно администраціи, чѣмъ посредники послѣдующихъ призывовъ, и пока администрація не наложила на ихъ дѣятельность свою тяжелую руку, они вкладывали въ дѣло всю свою душу и дѣло быстро шло впередъ; распутывались запутанныя отношенія, помѣщики и крестьяне приходили къ взаимнымъ соглашеніямъ; въ среду народа проникали здравыя понятія объ ихъ правахъ и обязанностяхъ, и только-что нарождающееся самоуправленіе дѣлало твердые шаги на пути развитія. Но ужъ со времени втораго призыва начались инныя вліянія и администрація все болѣе и болѣе сѣуживала самостоятельность мировыхъ посредниковъ, доходя въ своихъ требованіяхъ до содѣйствія мировыхъ посредниковъ полиціи при выбиваніи податей. Такое низведеніе посредниковъ до уровня простыхъ исполнителей административныхъ вѣлѣній не могло не отразиться на дѣлѣ. Люди гордые и самолюбивые,—люди, которымъ дорогъ былъ интересъ дѣла, отшатнулись отъ посредничества, когда увидѣли, что отъ нихъ требуютъ невозможнаго—соединенія общественнаго самоуправленія съ административною опекой. Тѣ же изъ нихъ, которые думали продолжать прежній характеръ дѣла, скоро убѣдились въ невозможности проведенія мѣръ, почему-либо неугодныхъ администраціи, опустили руки и изъ числа правъ и обязанностей мировыхъ посредниковъ обратили главное вниманіе на право полученія содержанія. Ихъ мѣста заняли, въ большинствѣ, люди другого характера, другихъ воззрѣній, для которыхъ путеводною звѣздою въ дѣлѣ устройства крестьянскаго самоуправленія служили циркуляры административной власти. Борьба сдѣлалась невозможною и идея самоуправления, положенная въ основу крестьянскаго быта, все тушевалась и тушевались предъ подавляющею властью опеки, нерѣдко переходившей въ полный произволъ<sup>1)</sup>.

Измѣненію личнаго состава мировыхъ посредниковъ придаютъ

---

<sup>1)</sup> „Постановл. чрезвычай. самарскаго губ. зем. соб. 1881 года“ (мартъ), стр. 146.

важное значеніе и составители Положенія 27 іюня 1874 года. „Въ личномъ составѣ и въ дѣятельности мировыхъ крестьянскихъ учрежденій мало-по-малу произошла замѣтная перемѣна, — читаемъ мы въ „Сображеніяхъ“, принятыхъ въ основаніе этого законоположенія. — Институтъ мировыхъ посредниковъ первоначально привлекъ къ себѣ лучшія силы общества, а потому и дѣятельность посредниковъ была въ первое время весьма успѣшна и заслужила общее одобреніе. Но въ послѣдствіи лучшіе изъ первоначальныхъ дѣятелей вышли, по тѣмъ или другимъ причинамъ, изъ посредниковъ и замѣнены большею частью лицами, сравнительно гораздо слабѣйшими. Вслѣдствіе этого изъ всѣхъ имѣвшихъ свѣдѣній начала обнаруживаться неудовлетворительность дѣятельности большинства мировыхъ посредниковъ“.

Какъ ни важенъ, самъ по себѣ, личный составъ учрежденія, однако перемѣна его, при прочихъ равныхъ условіяхъ, не можетъ имѣть рѣшительнаго вліянія на ходъ послѣдняго. Поэтому значеніе, придаваемое факту выхода мировыхъ посредниковъ «перваго призыва», нельзя не признать преувеличеннымъ, тѣмъ болѣе, что фактъ этотъ совершился не внезапно, не въ силу какого-либо единовременнаго мѣропріятія. Какъ извѣстно, служба мировыхъ посредниковъ была безсрочна; одновременнаго обновленія этого института ни разу произведено не было, и были лица, которыя занимали должность мирового посредника въ теченіе всего періода ея существованія. Оставленіе первыми мировыми посредниками службы по крестьянскимъ учрежденіямъ совершалось постепенно и не могло имѣть такого рѣшающаго вліянія, какое ему приписывается. Причины упадка какъ мирового института, такъ и крестьянскаго управленія были гораздо болѣе серьезны и общи. Указывая на происшедшій поворотъ въ отношеніяхъ общества къ мировымъ учрежденіямъ, коммиссія самарскаго губернскаго собранія говоритъ слѣдующее: „Въ обществѣ и прессѣ, относившихся вполнѣ сочувственно къ мировому институту, начинается проявляться противоположное направленіе и измѣненное учрежденіе получаетъ подраздѣленіе на посредниковъ перваго и втораго призывовъ. Первымъ отдаются симпатіи и признательность общества, на долю вторыхъ остаются одни порицанія. Но было бы ошибочно причину такого поворота въ общественномъ настроеніи искать только въ томъ, что, за выбытіемъ посредни-

ковъ перваго призыва, замѣстившія ихъ лица по своимъ нравственнымъ качествамъ не отвѣчали будто бы своему назначенію и тѣмъ уронили дѣятельность мирового института, бывшую до-толѣ полезною. По мнѣнію комиссіи, усиливавшееся неудовольствие общества противъ мировыхъ посредниковъ слѣдуетъ признавать за признакъ нарастающаго въ обществѣ сознанія о не-удовлетворительности самыхъ началъ, положенныхъ въ основаніе устройства быта крестьянъ,—за единственно возможный для общества протестъ противъ несостоятельности экономическихъ и общественно-административныхъ порядковъ, созданныхъ Положеніемъ 19 февраля, а также противъ дѣйствій бюрократіи, для которой всегда ненавидимы находящіяся близъ нея и отъ нея независяція учрежденія, и которая успѣла уже къ этому времени, если не путемъ закона, то фактически, посредствомъ разныхъ циркуляровъ, ослабить самостоятельность мирового института<sup>1)</sup>.

Самое измѣненіе состава мировыхъ посредниковъ вызывалось измѣненіемъ условій, въ которыя было поставлено дѣло. Одну изъ причинъ этого явленія таврическая губернская управа видитъ въ неправильной постановкѣ, данной крестьянскимъ учрежденіямъ: „они были введены особнякомъ, безъ связи съ остальнымъ административнымъ и полицейскимъ устройствомъ уѣзда. Такая особенность сдѣлала ихъ безсильными къ борьбѣ съ подавляющимъ вліяніемъ прочно установившейся административной и полицейской власти. Вначалѣ эти власти, опасавшіяся, что введеніе въ дѣйствіе Положенія 19 февраля повлечетъ за собою волненіе крестьянъ и безпорядки, бороться съ которыми считали себя неподготовленными, устранились отъ этого, казавшагося имъ опаснымъ дѣла и передали его всецѣло въ руки мировыхъ посредниковъ. Послѣдніе воспользовались даннымъ имъ просторомъ для обращенія своей дѣятельности на пользу крестьянъ, помещиковъ и государственныхъ интересовъ. Кому неизвѣстна плодотворная дѣятельность мировыхъ посредниковъ перваго призыва! Она обуславливалась не только личными качествами этихъ почтенныхъ дѣятелей, но и—главнымъ образомъ—ихъ полною неза-

<sup>1)</sup> „Докладъ комиссіи по вопросамъ объ измѣн. нѣкотор. постановл. Положенія 27 іюля 1874 года. Постановл. XVII очер. самарскаго губерн. зем. соб.“, стр. 853.

висимостью отъ всякаго административнаго и полицейскаго вліянія. Но чуть прошли первые годы, какъ та и другая власть съ особою энергіей стали возстановлять свое, временно ослабѣвшее, вліяніе на крестьянъ, въ чемъ и успѣли. По мѣрѣ усиленія административнаго вліянія, лучшіе люди стали покидать мѣста мировыхъ посредниковъ, уступая ихъ людямъ, не столько преданнымъ дѣлу. Вслѣдствіе этого мировыя учрежденія стали все болѣе и болѣе терять присущее имъ значеніе и дошли до того, что само правительство признало необходимымъ преобразовать ихъ, замѣнивъ мировыхъ посредниковъ непремѣнными членами, а мировыя сѣзды—уѣздными по крестьянскимъ дѣламъ присутствіями. Но такъ какъ главная причина неудачи—преобладающее вліяніе мѣстной администраціи и полиціи—не была устранена, то и эти новыя учрежденія оказались столь же безплодными, какъ и прежнія<sup>1)</sup>.

Въ 1874 году мировыя посредники и ихъ сѣзды уступили мѣсто новому учрежденію—присутствію по крестьянскимъ дѣламъ, но дѣло отъ этого не выиграло. Новое учрежденіе очень скоро обнаружило тѣже недостатки, какими страдало прежнее, вызвало тѣже самыя жалобы. Въ самомъ дѣлѣ, описаніе дѣятельности нынѣшнихъ присутствій и ихъ непремѣнныхъ членовъ, изложенное въ приложеніяхъ къ циркуляру 1880 года, сильно напоминаетъ отзывы о дѣятельности мировыхъ посредниковъ, помѣщенные въ соображеніяхъ къ закону 27 іюля 1874 года.

„Большинство посредниковъ,—читаемъ мы въ послѣднемъ изъ названныхъ документовъ,—по отзыву губернаторовъ, отличается равнодушіемъ къ своимъ обязанностямъ и бездѣйствіемъ. Многіе изъ нихъ въ теченіе цѣлаго года не были ни разу въ нѣкоторыхъ волостяхъ своего участка, а другіе ни одного раза не посѣтили волостей государственныхъ крестьянъ съ самаго времени передачи сихъ послѣднихъ въ ихъ вѣдѣніе. Вмѣсто объѣзда и личныхъ распоряженій на мѣстахъ, посредники живутъ безвыѣздно въ своихъ помѣстьяхъ, ограничиваясь или перепискою съ волостными и сельскими начальниками, или вызовомъ ихъ къ себѣ... Общій, по отзывамъ лицъ, знакомыхъ съ дѣломъ, недостатокъ большинства нынѣшнихъ посредниковъ—бездѣйствіе—отражается

<sup>1)</sup> „Пренія и постановл. таврич. губ. зем. собр. чрезвычай. сессіи 1881 г.“, стр. 32.

преимущественно на дѣлахъ крестьянскаго управленія, по коимъ обязанности ихъ имѣютъ болѣе нравственный, чѣмъ юридически опредѣленный характеръ“.

А вотъ что говорится о нынѣшнихъ непремѣнныхъ членахъ: „Губернаторы подтверждаютъ недостаточную дѣятельность непремѣнныхъ членовъ. Поземельное дѣло требуетъ отъ нихъ очень мало времени, и ихъ дѣятельность ограничивается тѣмъ, что они пріѣзжаютъ на засѣданія уѣздныхъ присутствій, а остальное время проводятъ у себя въ деревняхъ, нерѣдко отстоящихъ на дальнемъ разстояніи отъ города. Отправленіе въ ихъ усадьбы имѣющихъ до нихъ дѣло должностныхъ и частныхъ лицъ требуетъ времени и значительныхъ расходовъ. Крестьяне, прибывая въ городъ, не знаютъ, куда имъ обращаться по ихъ дѣламъ. Нерѣдко непремѣнныхъ членовъ нельзя найти и въ усадьбахъ, такъ какъ они часто, безъ всякаго разрѣшенія, уѣзжаютъ и во все изъ уѣзда и даже изъ губерніи“. Дѣлопроизводство уѣзднаго присутствія „идетъ медленно и не вполне исправно“.

Въ земской средѣ дѣятельность новыхъ учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ встрѣчаетъ еще менѣе сочувствія, нежели дѣятельность мировыхъ посредниковъ;—большинство земствъ высказывается безусловно за ихъ упраздненіе и передачу подвѣдомственныхъ имъ дѣлъ другимъ учрежденіямъ — существующимъ, или вновь проектируемымъ. Наиболѣе рѣзко противъ этого института высказываются гласные „отъ сельскихъ сословій“ хорольскаго, Полтавской губерніи, уѣзднаго собранія. Ставя учрежденія по крестьянскимъ дѣламъ въ вину то, въ чемъ въ дѣйствительности они не виноваты, — неокончаніе до сихъ поръ устройства поземельныхъ отношеній крестьянъ съ помѣщиками („мы видимъ половину крестьянъ еще временно-обязанныхъ, часть ихъ вовсе не имѣетъ надѣловъ и тщетно хлопочетъ о нихъ, часть до сихъ поръ на издѣльной повинности, т.-е. это тѣ же крѣпостные“), хорольскіе гласные приходятъ къ заключенію, что „въ теченіе 20 лѣтъ крестьянскія учрежденія не исполнили главнаго своего назначенія, а это есть лучшее доказательство ихъ бесполезности. Будучи бесполезны, они еще вредны, внося путаницу въ общій порядокъ управленія чрезъ смѣшеніе властей“ <sup>1)</sup>. И

<sup>1)</sup> „Соображенія и заключ. уѣздн. земск. учр. Полтавской губ.“ и пр. (брокюра), стр. 52.



вообще современное положеніе учреждений по крестьянским дѣламъ описывается въ самыхъ мрачныхъ краскахъ; ихъ организація признается вполне неудовлетворительною.

„Добытая посредствомъ кабинетной работы, безъ указаній людей дѣла и практики, мысль—составить учрежденіе по крестьянскимъ дѣламъ—изъ представителей всѣхъ, существующихъ въ уѣздѣ и губерніи, правительственныхъ и общественныхъ учреждений, съ придачею къ нимъ, въ качествѣ главной рабочей силы, непременнаго члена, должна была,—говоритъ самарская коммиссія,—казаться мыслью самой счастливою. Понадобится ли проведеніе какого-либо спѣшнаго распоряженія и наблюденіе за его исполненіемъ,—представитель полиціи, исправникъ, въ числѣ членовъ присутствія. Понадобятся ли свѣдѣнія и указанія чисто хозяйственнаго свойства,—главный хозяинъ уѣзда, предсѣдатель земской управы, тоже въ числѣ членовъ присутствія. Встрѣтятся ли надобность въ указаніяхъ юридическаго характера, для разрѣшенія правовыхъ вопросовъ, — представитель юстиціи, въ лицѣ почетнаго мирового судьи, тоже въ числѣ членовъ присутствія. Но на практикѣ дѣятельность уѣзднаго присутствія, при такомъ его составѣ, даетъ далеко не благопріятные результаты“... „Неудачная организація уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій,—говоритъ далѣе коммиссія, — безвозмездное служеніе членовъ и отсутствіе закона о раздѣленіи между ними труда — служатъ причиною того, что, за недостаткомъ рабочихъ силъ, дѣло наблюденія за крестьянскимъ самоуправленіемъ перешло, по преимуществу, въ руки не установленнаго закономъ, но созданнаго въ силу необходимости, должностнаго лица — наемнаго дѣлопроизводителя“ <sup>1)</sup>. По отзыву уѣздныхъ земскихъ собраній Херсонской губерніи, нынѣшнія крестьянскія учрежденія по самому существу своему не удовлетворяютъ задачѣ, имъ поставленной. Составленные изъ разнородныхъ элементовъ, не имѣющихъ никакого дѣйствительнаго жизненнаго отношенія къ крестьянству, къ его нуждамъ, — съ преобладающимъ, подавляющимъ вліяніемъ полиціи, спеціальныя интересы которой совершенно противоположны интересамъ крестьянства, не подчиненныя контролю дѣйствующихъ выборныхъ собраній, учрежденія эти, при самомъ возникновеніи своемъ, не предвѣщали хорошихъ резуль-

<sup>1)</sup> „Постановл. XVII очер. самарскаго губ. зем. собр.“, стр. 857.

татовъ. Семилѣтній опытъ подтвердилъ это. Благодаря своему составу—изъ лицъ, занятыхъ другими служебными обязанностями, присутствія могутъ вести дѣло только канцелярскимъ способомъ. „Разсматривая въ одно засѣданіе 100 и болѣе дѣлъ и имѣя передъ собою кину мертвой бумаги, они поневолѣ относятся къ своему дѣлу вполне бюрократически, т.-е. отписываютъ и подписываютъ бумаги, самой же сути дѣла нѣтъ и быть не можетъ: оно погребено подъ грудой канцелярской переписки. Результатомъ такого мертваго отношенія является, что во многихъ мѣстахъ, какъ это удостовѣряетъ одесская уѣздная управа, по прошествіи болѣе 6 лѣтъ со дня учрежденія крестьянскаго присутствія, понятіе о его существованіи имѣютъ лишь только волостные старшины и писаря, да немногіе землевладѣльцы; большинство же населенія, для пользы и нужды которыхъ присутствіе устроено, и не знаютъ о немъ ничего вовсе“. Крестьянское управленіе, подъ руководствомъ присутствій, не только не улучшилось, но ухудшилось. „Въ дѣлѣ надзора за крестьянскимъ самоуправленіемъ и порядкомъ въ обществахъ они даже не замѣнили мировыхъ посредниковъ, напротивъ того, они, невольнымъ образомъ, послужили причиной упадка тѣхъ зачатковъ законности и порядка, которые были водворены мировыми посредниками перваго призыва. Право дисциплинарныхъ взысканій съ волостныхъ старшинъ и старость, предоставленное одному только члену крестьянскаго присутствія—исправнику, дало ему преобладающее вліяніе, низило выборныя сельскія власти и вмѣстѣ съ тѣмъ подѣйствовало угнетающимъ образомъ на крестьянъ. Исправники, вооруженные особою властью относительно должностныхъ лицъ крестьянскаго самоуправления, какъ будто явились поставленными для преслѣдованія двухъ противоположныхъ цѣлей, одна другую исключаящихъ. Радѣтели крестьянскихъ нуждъ и процвѣтанія, они, по спеціальному своему положенію, явились противниками этого процвѣтанія, вынужденные, какъ можно раньше, какъ можно скорѣе и во что бы то ни стало, взыскивать всѣ повинности. Присутствіе, въ полномъ составѣ, представляетъ изъ себя „разнохарактерное начальство, но не то, что нужно крестьянамъ, — не руководящее, помогающее ихъ развитію“ <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> „Докладъ херсонской губ. зем. упр. — Херсонское губ. зем. собр. XXIII сессіи“. Прилож., стр. 73.

При разнородности состава, при обремененіи каждого изъ членовъ другими обязанностями, присутствія по крестьянскимъ дѣламъ пользуются полною безотвѣтственностью. „Недѣятельность каждого члена присутствія,—говоритъ воронежская губернская коммиссія,—находитъ оправданіе въ прямыхъ обязанностяхъ; поэтому дѣятельность присутствія покоится на доброй волѣ, желаніи, но не на обязанности, не на строгой отвѣтственности за недѣятельность. А такое учрежденіе мало полезно“. Земство Вятской губерніи видитъ главный недостатокъ присутствій въ отсутствіи живой связи ихъ съ населеніемъ. По словамъ губернской управы, „относительно уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій всѣ уѣздныя земскія собранія высказались за неудовлетворительность ихъ въ настоящемъ ихъ положеніи, составѣ и компетенціи. Они не имѣютъ ничего общаго съ населеніемъ; находясь вдали отъ него, въ городѣ, не могутъ знать въ подробности его пользы, нужды и средствъ, впадаютъ въ формализмъ, являются не только бесполезными, но и не практичными. Въ составъ ихъ входятъ лица только по праву занятія другихъ прямыхъ должностей, требующихъ именно всего ихъ вниманія и поставляющихъ имъ цѣли, не всегда согласныя съ дѣйствительными интересами крестьянскаго населенія. Между тѣмъ собственно крестьянскаго элемента въ составѣ ихъ нѣтъ; въ нихъ нѣтъ выборныхъ членовъ изъ крестьянъ, дѣлами которыхъ они завѣдуютъ, разсматриваютъ жалобы на рѣшенія волостныхъ судовъ, поставляющихъ свои рѣшенія не по закону, а по обычаю“<sup>2)</sup>).

Въ числѣ причинъ, обуславливающихъ непригодность присутствій, коммиссія стародубскаго земства указываетъ еще на то, что они не обладаютъ качествомъ, необходимымъ для второй инстанціи самоуправленія. „Такая инстанція,—говоритъ коммиссія,—должна представлять гарантію величайшаго безпристрастія и непоколебимѣйшаго чувства законности. Первое условіе—независимость трибунала, составляющаго вторую инстанцію самоуправления; онъ долженъ быть составленъ такимъ образомъ, чтобъ имѣть всю возможность оградить самоуправленіе. Второе условіе, чтобъ и самъ онъ былъ чуждъ элементовъ произвола и административ-

<sup>2)</sup> „Журналы вятскаго губ. земскаго собранія XV очер. сессіи (1881)“, т. II, стр. 278.

наго усмотрѣнія; вторая инстанція самоуправленія есть не начальство, но стражъ и блюститель закона. Присутствія этихъ условій не представляютъ. Условія независимости они не выполняютъ потому, что въ составъ ихъ входитъ уѣздный исправникъ, назначаемый и отрѣшаемый администраціей; условія законности—потому, что, по натурѣ своей, они учрежденіе административное; условія безпристрастія—потому, что стоятъ недостаточно высоко и далеко отъ мѣстныхъ столкновений“ <sup>1)</sup>.

Совершившееся въ 1874 году преобразование учреждений по крестьянскимъ дѣламъ нанесло послѣдній ударъ самостоятельности крестьянскаго самоуправления, подчинивъ его органы безграничному почти вліянію полиціи. До введенія новаго учрежденія,—крестьянское управленіе могло быть охраняемо „отъ всякихъ постороннихъ неправильныхъ вмѣшательствъ и вліяній“; оно знало одну власть—мирового посредника; теперь эта власть раздвоилась, будучи передана въ равной мѣрѣ независящимъ другъ отъ друга органамъ—присутствію и исправнику, причемъ всѣ преимущества на сторонѣ послѣдняго. Присутствіе дѣйствуетъ коллегиально и потому, естественно, медленно; исправникъ дѣйствуетъ единолично и потому быстро. Присутствіе не можетъ оказать подчиненнымъ ему должностнымъ лицамъ защиты, не можетъ „охранять ихъ отъ неправильныхъ вмѣшательствъ и вліяній“, потому что исправникъ не отвѣтственъ предъ нимъ въ своихъ дѣйствіяхъ, не обязанъ давать ему отчета. Мало того, съ согласія губернатора, исправникъ можетъ примѣнить даже такую рѣшительную мѣру, какъ удаленіе должностнаго лица отъ должности, и коллегиальное присутствіе обязано подчиняться.

Вліяніе полиціи на крестьянское управленіе покоится, главнымъ образомъ, на предоставленномъ уѣзднымъ исправникамъ правѣ подвергать сельскихъ и волостныхъ должностныхъ лицъ дисциплинарнымъ взысканіямъ,—правѣ, которымъ, при желаніи, можно пользоваться въ размѣрахъ болѣе широкихъ, нежели установлено закономъ. По словамъ тираспольскаго земства, „исправники имѣютъ полную возможность злоупотреблять предоставленнымъ имъ правомъ. Не желая, или не находя для себя удобнымъ приступать къ законнымъ мѣрамъ взысканія недоимокъ, исправ-

<sup>1)</sup> *Земскій Сборникъ Черниговской губ.* 1881 г., № 12, стр. 24.

ники безусловно требуютъ отъ старшинъ, чтобы недоимки были уплачены; при неисполненіи этихъ требованій, не входя въ разборъ, насколько виноваты старшины, исправники подвергаютъ ихъ дисциплинарной отвѣтственности. Такимъ образомъ, тогда какъ исправное поступленіе сборовъ благотѣтельно отражается на исправникахъ благоволеніемъ начальства, вся тяжесть за не-исправное поступленіе ложится на волостныхъ старшинъ. Кромѣ того, исправникъ, пользуясь дисциплинарною властью надъ старшинами, можетъ злоупотреблять ею въ томъ смыслѣ, что если ему не угоденъ какой-нибудь старшина, то путемъ постоянныхъ взысканій онъ можетъ довести старшину до того, что тотъ долженъ будетъ отказаться отъ должности“<sup>1)</sup>. Притомъ, какъ замѣчаетъ михайловское, Рязанской губ., земское собраніе, крестьянскія должностныя лица подпали подъ вліяніе не одного исправника, а всѣхъ полицейскихъ чиновъ. „На практикѣ оказалось, что съ предоставленіемъ означенной власти явилось лишь болѣе злоупотребленій, такъ какъ волостные старшины и сельскіе старосты сдѣлались черезъ это подчиненными не однимъ исправникамъ, а всей вообще исполнительной полиціи, какъ-то: полицейскимъ засѣдателямъ, становымъ приставамъ и даже полицейскимъ урядникамъ, потому что исправникъ, въ дѣлѣ взысканія, дѣйствуетъ чрезъ этихъ чиновниковъ, а эти послѣдніе всю свою бездѣятельность могутъ сложить на вину старшинъ, и въ отвѣтъ передъ исправникомъ остается одинъ старшина или староста. Затѣмъ самъ исправникъ лично не можетъ дѣйствовать въ этомъ случаѣ безпристрастно, такъ какъ за всѣ получаемые отъ губернатора выговоры и замѣчанія за неуспѣхъ денежныхъ сборовъ, который явится послѣдствіемъ его собственной нераспорядительности, можетъ возложить всю вину на старшинъ и съ этою цѣлью подвергать ихъ произвольно различными карамъ“<sup>2)</sup>.

Возложенныя на полицію обязанности по взысканію податей оказываютъ, по отзывамъ земствъ, вредное вліяніе не только на ходъ крестьянскаго самоуправленія, но и на прямую дѣятельность самой полиціи и на крестьянское благосостояніе. Полиція—гово-

1) „Докладъ херсонской губ. зем. управы“, стр. 71.

2) „Журн. рязанскаго губ. земск. собр. X чрезв. созыва (май 1881 г.)“, стр. 236.



рить воронежская губернская коммиссія, — „законно отвлекаясь отъ дѣйствительныхъ своихъ обязанностей — охраненія безопасности лицъ и имуществъ, предупрежденія и пресѣченія преступленій, — исключительно занята ролью сборщика податей. А изъ этой, ей несвойственной, роли, которая тѣмъ не менѣе поставлена такъ, что успѣхъ поступленія податей, часто нисколько не зависящій отъ дѣятельности полиціи, ставится ей въ заслугу, — и вытекаетъ тотъ образъ ея дѣйствій, который даетъ право и основаніе обвинять ее въ самовольныхъ дѣйствіяхъ“. По мнѣнію мензелинскаго уѣзднаго земскаго собранія, исправникъ, „какъ человѣкъ пришлый, зависящій отъ начальстаа и единственно старающійся ему угодить, не заинтересованъ въ благосостояніи крестьянъ и не думаетъ о послѣдствіяхъ мѣръ, принимаемыхъ имъ въ данную минуту; этимъ только и объясняется возможность такого факта, что раздаваемое земствомъ нуждающимся жителямъ пособіе на продовольствіе тутъ же взыскивается полиціей въ уплату податныхъ недоимокъ“ <sup>1)</sup>.

Съ другой стороны, по отзыву калужской коммиссіи, „тяжесть налоговъ, падающихъ на крестьянское сословіе, и обѣдненіе его, уже признанныя правительствомъ, обусловливаются какъ самыми размѣрами платежей, такъ и настоящею системою ихъ взиманія. „Уѣздный исправникъ, получая постоянныя напоминанія о безнедоимочномъ взысканіи разныхъ платежей, обязанъ въ точности исполнять предписанія своего начальства, не обращая иногда должнаго вниманія на положеніе недоимщиковъ и на причины, недопмки вызвавшія. Большую часть своего времени вся уѣздная полиція употребляетъ на взысканія податей въ ущербъ дѣятельности въ сферѣ своего прямого назначенія... (строка точекъ въ подлинникѣ). Полиція, при настоящемъ взысканіи податей, вмѣсто того, чтобы быть защитникомъ населенія, по обязанностямъ своимъ, а очень часто и изъ желанія угодить своему начальству, притѣсняетъ это населеніе. Такими глазами, по крайней мѣрѣ, смотрятъ крестьяне на полицію. По незнанію законовъ, они въ продажѣ своего имущества и въ наказаніи должностныхъ лицъ видятъ незаконныя дѣйствія полиціи. Аресты должностныхъ выборныхъ лицъ въ помѣщеніяхъ, предназначенныхъ для буяновъ-пьяницъ, воровъ

<sup>1)</sup> *Вѣстникъ Уфимскаго Земства* 1882 г., № 7, стр. 18.

и мошенниковъ, роняють достоинство этихъ должностныхъ лицъ и убиваютъ авторитетъ ихъ въ глазахъ народа. Наказанія эти и крайне отяготительныя для старшинъ вызовы ихъ исправниками привели къ тому, что порядочные крестьяне отказываются на отръзъ отъ общественныхъ должностей, печему ихъ нерѣдко занимають люди сомнительныхъ способностей и нравственности. При этомъ очень часто старшины и старосты подвергаются исправникомъ наказаніямъ не за бездѣйствіе ихъ, а единственно только за существованіе недоимки, которую общество не можетъ заплатить по бѣдности своей или временной несостоятельности. Такія наказанія, очевидно несправедливыя, роняють въ глазахъ народа достоинство полицейской власти и подрываютъ въ немъ къ ней уваженіе. Что народъ именно такъ понимаетъ эти наказанія, видно изъ того, что крестьяне очень часто принимаютъ на свой счетъ штрафы, на должностныхъ лицъ исправниками налагаемые. Вотъ почему почти всѣ уѣздныя земства,—исключеніе составляютъ очень немногія,—высказываются за уничтоженіе дисциплинарной власти исправника и очень многія—за освобожденіе полиціи отъ фискальныхъ обязанностей.

Значеніе полиціи и вліяніе ея на крестьянское управленіе усиливается еще тѣмъ обстоятельствомъ, что во главѣ учреждений по крестьянскимъ дѣламъ стоитъ непосредственный начальникъ ея—губернаторъ. „Составъ губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія изъ большинства чиновниковъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, даетъ,—по мнѣнію самарской комиссіи,—въ результатъ невозможность опредѣлить, гдѣ кончается губернаторская канцелярія и начинается губернское присутствіе, такъ что, по справедливости, послѣднее слѣдуетъ считать непосредственнымъ продолженіемъ первой; поэтому масса жалобъ, по которымъ губернаторская канцелярія могла бы и должна бы отвѣчать, передается въ губернское присутствіе. Нерѣдки случаи, когда предсѣдатель присутствія, какъ начальникъ полиціи, поступающія на его имя жалобы на сельскіе сходы, на должностныхъ лицъ волостного и сельскаго управленія—передаетъ для дознаній уѣздному исправнику. Такимъ образомъ, вмѣсто установленныхъ закономъ органовъ, чины полиціи производятъ изслѣдованіе, повѣряють документы волостнаго управленія и допрашиваютъ не только обвиняемыхъ—старшинъ или старостъ, но иногда и тѣхъ

членовъ уѣздныхъ присутствій, которые производили уже мѣстное, по этимъ жалобамъ, дознаніе по порученію присутствій. Этимъ путемъ административно-полицейская власть изъ своего преобладающаго, по закону, значенія постепенно, шагъ за шагомъ, перешла къ опеѣ, а затѣмъ и къ полному произволу въ дѣлѣ крестьянскаго самоуправленія“ 1).

Организація полицейской власти, занимающей такое выдающееся, можно сказать господствующее, положеніе въ нынѣшнемъ строѣ мѣстнаго управленія, страдаетъ, по отзыву земства, серьезными недостатками. Приведемъ здѣсь мнѣніе смоленскаго губернскаго собранія. Указывая вмѣстѣ съ другими земствами на обремененіе полиціи заботами о взысканіи, податей, собраніе отмѣчаетъ еще слѣдующія неудобства нынѣшняго ея устройства: „Полицейскіе станы часто распредѣлены неудобно для мѣстнаго населенія, а становыя квартиры нерѣдко устроены и не въ центрѣ становъ, и не тамъ, гдѣ нужна близость полиціи. Недавно учрежденная должность полицейскихъ урядниковъ, не представляя надежнаго обезпеченія для предупрежденія и пресѣченія преступленій, весьма вредно отзывается на бытѣ крестьянъ, часто подвергаемыхъ взысканіямъ вслѣдствіе столкновеній съ сосѣдомъ-урядникомъ“. Наконецъ, „вся тяжесть нисшей полицейской службы падаетъ исключительно на однихъ крестьянъ, такъ какъ она отбывается натуральною повинностью: изъ среды крестьянъ назначаются сотскіе и десятскіе, исполняющіе приказанія и порученія полиціи и часто вызываемые вдалѣ отъ ихъ мѣста жительства. Сверхъ того безпрестанный вызовъ сельскихъ старостъ къ исправникамъ, въ станы и въ волостныя правленія, а также употребленіе ихъ для исполненія полицейскихъ обязанностей, внѣ предѣловъ ихъ обществъ, мѣшаютъ исполненію ими обязанностей по общественному крестьянскому управленію“ 2). Кромѣ этихъ частныхъ недостатковъ, въ самомъ существѣ полиціи и ея отношеній къ уѣздному управленію лежитъ причина ненормальности ея положенія. „При настоящей организаціи мѣстной полиціи,—говоритъ новгородская губернская управа,—уѣздные исправники являются представителями совершенно особой правительственной

1) „Постановл. XVII очер. собр.“, стр. 859.

2) *Земство* 1882 г., № 20.

власти, власти губернской администраціи, и при сліянні полицейской власти съ должностью сборщиковъ податей дѣятельность мѣстной полиціи, въ дѣлѣ крестьянскаго управленія, выражается главнымъ образомъ въ преслѣдованіи интересовъ фиска. Оторванные отъ мѣстныхъ интересовъ, поставленные внѣ контроля общественнаго мнѣнія и находящіеся въ прямой зависимости лишь отъ далеко отстоящихъ губернскихъ властей, высшіе чины уѣздной полиціи не могутъ проникнуться сознаниемъ своей солидарности съ интересами разрозненныхъ и непричастныхъ къ нимъ мѣстныхъ общественныхъ учреждений. Точно также дѣятельность ихъ, освобожденная отъ близкаго общественнаго контроля, не можетъ отличаться желанною правильностью, такъ какъ дѣйствительный контроль не мыслимъ со стороны далеко отстоящей губернской власти“ <sup>1)</sup>.

#### IV.

##### Общія основанія реформы.

Обсуждая вопросъ объ организаціи будущихъ учреждений мѣстнаго управленія, нельзя не войти въ разсмотрѣніе тѣхъ общихъ условій, среди которыхъ учреждениямъ этимъ придется дѣйствовать, такъ какъ успѣшность дѣятельности всякаго учрежденія находится въ прямой зависимости отъ окружающей его обстановки. Поэтому нѣкоторыя земскія работы останавливаются на этихъ общихъ условіяхъ. Подробно высказывается о нихъ новгородская губернская управа. „Какъ бы ни были хороши формы мѣстныхъ общественныхъ учреждений,—говоритъ она въ своемъ докладѣ очередному собранію 1881 г.,—но правильное функціонированіе ихъ и успѣшный ходъ всѣхъ общественныхъ дѣлъ зависятъ отъ общихъ условій, обеспечивающихъ правильное развитіе общественной жизни. Общія начала, способствующія развитію человѣческой личности, гарантирующія господство законности, обеспечивающія возможность широкаго общественнаго контроля, невозможнаго безъ свободы слова,—не находятся въ прямой зависимости отъ формы мѣстныхъ учреждений, а, между тѣмъ, безъ

<sup>1)</sup> „Докладъ губ. собр. 22 марта 1881 г.“—„Сборн. постанов. земск. собранія Новгор. губ. за 1881 г.“

наличности этихъ основныхъ началъ не мыслимъ правильный ходъ общественнаго самоуправленія. Если этимъ основнымъ положеніемъ, при настоящемъ положеніи дѣлъ, не будетъ признано возможнымъ дать самое широкое примѣненіе къ мѣстной общественной жизни, то слѣдуетъ желать, чтобы правительство ограничилось частными измѣненіями въ положеніи о земск. учрежд., вытекающими непосредственно изъ земскихъ ходатайствъ, не касаясь вопроса о полномъ переустройствѣ всѣхъ мѣстныхъ учреждений. Если,—продолжаетъ управа,—при настоящихъ условіяхъ государственной жизни, вызванныхъ временной необходимостью борьбы съ противуобщественными элементами, допустить организацію мелкой земской единицы, какъ одного изъ наиболѣе распространенныхъ земскихъ требованій, то предстоитъ весьма большая опасность, что управленіе всѣми общественными дѣлами перейдетъ въ безконтрольное распоряженіе представителей „хпщенія и неправды“. Въ мелкой земской единицѣ, вродѣ волости или прихода, часто вовсе нѣтъ представителей интеллигенціи, которые могли бы легально бороться съ представителями подавляющей для крестьянина силы капитала, и для неразборчиваго въ средствахъ чловѣка представляется во многихъ случаяхъ возможность избавиться отъ оппонентовъ въ общественномъ дѣлѣ, пользуясь настоящимъ смутнымъ положеніемъ. Положимъ, ложное обвиненіе, въ концѣ-концовъ, обнаружится, но, во-первыхъ, это не всегда возможно, при всемъ желаніи высшей администраціи, лишенной возможности, при отсутствіи общественнаго контроля, слѣдить за дѣятельностью низшихъ чиновъ полиціи, а, во-вторыхъ, даже ложное обвиненіе въ неблагонадежности всегда оставляетъ извѣстную тѣнь въ глазахъ необразованныхъ людей. Конечно, ничего подобнаго не могло бы быть при существованіи опредѣленныхъ гарантій личности и при возможности широкой гласности и обмѣна мыслей между избирателями и ихъ уполномоченными“.

Въ виду того, что „необразованность и экономическая необеспеченность народныхъ массъ играютъ весьма важную роль въ затрудненіяхъ, съ которыми сопряженъ правильный ходъ общественнаго самоуправления“, новгородская управа придаетъ особенное значеніе вопросу о поземельной общинѣ. „Коль скоро,—говоритъ она,—при правильной постановкѣ общественнаго само-

управленія, будетъ допущено равномѣрное представительство общественныхъ интересовъ, необходимо озаботиться, чтобы экономическое положеніе большинства населенія не лишало его возможности принимать разумное и дѣятельное участіе въ общественныхъ дѣлахъ. Кромѣ того, конечная цѣль всякой общественной организаціи заключается въ достиженіи возможно бѣльшаго благосостоянія большинства, и потому, при устройствѣ мѣстнаго управленія, особенное вниманіе должно быть обращено на правильную организацію общины, въ которой сосредоточены интересы громаднаго большинства населенія“ <sup>1)</sup>.

Мѣры для возвышенія экономическаго благосостоянія населенія, въ большинствѣ земскихъ работъ, ставятся на первую очередь, причемъ многими высказывается мысль о необходимости скорѣйшаго обязательнаго выкупа и отмѣны подушной подати, какъ мѣръ для уравниенія крестьянъ съ другими сословіями. Комиссія курскаго губернскаго собранія „не могла обойти связанныхъ съ вопросомъ о преобразованіи мѣстныхъ крестьянскихъ учреждений вопросовъ о мѣстномъ самоуправленіи вообще, а также о матеріальномъ бытѣ крестьянства, причемъ она полагала, что только указанія, почерпнутыя изъ разработки этихъ вопросовъ, и могутъ выяснить, представляетъ ли самый бытъ народа возможность перестраивать мѣстныя учреждения и какія именно, или предварительно нужно ходатайствовать передъ законодателемъ объ измѣненіи, одновременно съ преобразованіемъ мѣстныхъ крестьянскихъ учреждений, и тѣхъ органическихъ законовъ, которые не соотвѣтствуютъ и противорѣчили бы задачамъ преобразованія. Въ этомъ смыслѣ комиссія признала неотложно-необходимымъ: 1) совершить въ опредѣленный срокъ обязательный выкупъ крестьянскихъ угодій по всей имперіи; 2) въ такой же степени неотложною комиссія признала и необходимость податной реформы, т.-е. равномѣрнаго распредѣленія податныхъ платежей какъ между крестьянами разныхъ наименованій, такъ между крестьянами вообще и остальными сословіями имперіи, съ распредѣленіемъ 52 мил. исключительно лежащей на крестьянствѣ подушной подати, на землю и другіе источники государственнаго дохода. Для уравниенія крестьянскихъ платежей ком-

<sup>1)</sup> „Сборникъ постановленій земскихъ собраній Новгородской губ.“ за 1881 г.



миссія признала необходимымъ выкупную операцію не считать болѣе сдѣлкою двухъ сословій, а признать ее, какъ результатъ исторической ошибки народной жизни, обязанностью государства, въ лицѣ всѣхъ сословій, т.-е. всѣ выкупныя бумаги обратить въ государственный долгъ, для чего всю землю, состоящую во владѣніи крестьянъ всѣхъ категорій, слѣдуетъ изобразить одинаково, опредѣлить одинаковый для всѣхъ ихъ % ежегоднаго платежа, платежа погашенія и тѣмъ устранить существующую неравномѣрность крестьянскихъ земельныхъ платежей“. Наконецъ, какъ на послѣднюю „необходимую государственную мѣру, безъ которой никакія преобразованія мѣстныхъ крестьянскихъ учреждений не могутъ привести къ желательной цѣли“, коммиссія указываетъ на организацію переселеній, причемъ, по ея мнѣнію, „слѣдуетъ просить правительство имѣть въ виду обезпеченіе народа въ его передвиженіи, которое устраняло бы недостигающія цѣли и ведущія къ разоренію попытки переселенія“ <sup>1)</sup>.

Сходясь между собой въ вопросѣ о необходимости мѣръ для улучшенія крестьянскаго благосостоянія, большинство земскихъ проектовъ сходятся и въ основныхъ началахъ, на которыхъ должна быть построена крестьянская реформа. Въ частности, мнѣнія рѣзко расходятся: одни проекты стоятъ за коренное преобразование всего строя мѣстныхъ органовъ управленія, на началахъ широкаго самоуправленія, другіе—за сохраненіе существующихъ учреждений, съ нѣкоторыми лишь исправленіями въ ихъ устройствѣ; одни высказываются за всесословную самоуправляющуюся волость, другія — за образованіе участковъ исключительно административнаго характера; одни предполагаютъ передачу всей полицейской дѣятельности въ руки мѣстнаго общества, другіе сохраняютъ правительственные полицейскіе органы; одни упраздняютъ особое крестьянское сословное управленіе, другіе желаютъ его сохраненія. Но во всѣхъ, расходящихся между собою, проектахъ проводится одна основная мысль, общая всѣмъ имъ, о необходимости установленія болѣе тѣсной связи между земскими и прочими учреждениями и устраненія административной опеки. „Если свобода жизни,—говоритъ тульская губернская управа,—есть главное условіе благосостоянія народнаго, ибо только ею

<sup>1)</sup> „Земскій Ежегодникъ Курской губ.“ 1881 г., стр. 5.

развивается въ народѣ энергія, необходимая для разумнаго пользованія своимъ трудомъ, то административная реформа, клонящаяся къ уничтоженію деморализующей народъ опеки, непременно будетъ способствовать улучшенію народнаго быта и, сначала поднявъ его нравственные силы, рано или поздно дастъ осязательный плодъ улучшенія и самаго народнаго благосостоянія“. Отправляясь отъ той же точки зрѣнія, и самарская губернская управа „необходимѣйшимъ условіемъ для измѣненія къ лучшему считаетъ полное устраненіе опеки административныхъ властей и предоставленіе крестьянскому самоуправленію полной самостоятельности въ опредѣленномъ законѣмъ районѣ дѣятельности; иначе никакія измѣненія въ организаціи учреждений не внесутъ ровно *ничего*. Задачи и интересы самоуправления, говоритъ управа, не всегда идутъ рука объ руку съ интересами и задачами администраціи, они могутъ быть прямо противоположны ей, и поэтому, какъ скоро администрація будетъ предоставлено право опеки, она будетъ гнуть самоуправленіе въ свою сторону, т.-е. противоположную истиннымъ интересамъ самоуправления“ } Управа полагаетъ, что „проведеніе одной чистой идеи полной опеки даже предпочтительнѣе нынѣ практикуемаго способа, такъ какъ тогда вся забота и отвѣтственность лежала бы опредѣленно на администраціи и идея самоуправления не деморализировалась бы, какъ она деморализируется теперь, когда забота и обязанность возложена на самоуправленіе, но при этомъ у него отнята всякая возможность сдѣлать что либо вопреки волѣ администраціи“ <sup>1)</sup>.

Въ устраненіе существующей розни между различными уѣздными учреждениями, многіе высказываются за объединеніе всѣхъ управленій въ одномъ учрежденіи или, по крайней мѣрѣ, за точное разграниченіе правъ и обязанностей отдѣльныхъ учреждений, причемъ всѣ проекты сходятся въ стремленіи къ болѣе правильной постановкѣ и расширенію правъ учреждений общественныхъ. За объединеніе всего управленія высказываются симбирская и орловская комиссіи. Первая пришла къ заключенію о необходимости преобразованія уѣзднаго управленія на началахъ объединенія различныхъ отраслей управленія и установленія нормальныхъ отношеній между уѣзднымъ и волостнымъ управленіемъ;

1) „Постановл. чревз. самарск. губ. зем. собр. 1881 г.“, стр. 149.

последняя, исходя изъ того положенія, что въ настоящее время „во всѣхъ своихъ отрасляхъ управленіе уѣзда страдаетъ разрозненностью и при всѣхъ его отправленіяхъ общество встрѣчается то съ бездѣйствіемъ власти, то съ произволомъ, не ограничиваемымъ надлежащимъ контролемъ, а отвѣтственность ослабляется возможностью, для большинства должностныхъ лицъ, сваливать свои служебныя погрѣшности на другихъ“, пришла къ заключенію „о необходимости сосредоточить административную власть въ предѣлахъ уѣзда въ одномъ учрежденіи, которому было бы ввѣрено завѣдываніе всѣми дѣлами мѣстнаго управленія, а равно и исполнительныя дѣйствія по дѣламъ общаго государственнаго управленія. Наравнѣ съ другими вошли бы въ кругъ предметовъ его вѣдомства и крестьянскія дѣла, за исключеніемъ дѣлъ по жалобамъ на рѣшенія волостныхъ судовъ. Весьма важное значеніе, въ отношеніи охраненія хозяйственныхъ интересовъ крестьянъ, имѣла бы при этомъ передача въ полное завѣдываніе центральнаго уѣзднаго учрежденія взиманія всѣхъ податей и сборовъ, что въ настоящее время ввѣрено полиціи, которая недостаточно заботится о своевременности и избраніи наименѣе обременительныхъ способовъ взысканія“.

По мнѣнію воронежской комиссіи, „упорядоченіе уѣзднаго управленія, въ чемъ ощущается нужда всѣми, должно заключаться въ правильномъ разграниченіи обязанностей между учрежденіями, въ упрощеніи управленія, т.-е. въ такой постановкѣ учреждений, чтобы они могли дѣйствовать самостоятельно въ своихъ заботахъ объ интересахъ, ввѣренныхъ ихъ попеченію, и являлись бы отвѣтственными за свое небреженіе о нихъ, не будучи въ состояніи на что-либо слагать свою вину. Достичь этого упрощенія по дѣламъ, находящимся въ совмѣстномъ завѣдываніи земства и полиціи, возможно двоякимъ образомъ: или, оставя за полиціей нынѣ принадлежащую ей распорядительную власть, передать въ ея вѣдѣніе и то, что возложено въ настоящее время на земскія учрежденія, т.-е. хозяйственное завѣдываніе уѣздомъ, или же земскимъ учрежденіямъ передать ту распорядительную власть, которая, за учрежденіемъ земства, осталась въ рукахъ полиціи, доставляя для нея время и помѣху по выполненію обязанностей, исключительно на нее возложенныхъ. Преобразование въ первомъ направленіи будетъ означать возвращеніе къ старому

порядку, который уже былъ признанъ несостоятельнымъ и который оставилъ по себѣ недоброе воспоминаніе; преобразование во второмъ направленіи будетъ имѣть значеніе дальнѣйшаго развитія реформъ, совершенныхъ въ началѣ прошлаго царствованія, и обезпечивая лучшее попеченіе объ общественныхъ интересахъ, совпадетъ съ общими желаніями. Для этого земскимъ учрежденіямъ слѣдуетъ предоставить право непосредственнаго распоряженія по предметамъ ихъ вѣдѣнія, съ правомъ привлеченія къ суду виновныхъ въ нарушенія законовъ и постановленій о земскихъ повинностяхъ, о хлѣбныхъ общественныхъ запасахъ, постановленій, ограждающихъ народное здравіе, и проч. А такъ какъ не будетъ представляться никакого основанія оставлять въ рукахъ полиціи то, что осталось бы у нея затѣмъ по распорядительной власти, то и этотъ остатокъ распорядительной власти слѣдуетъ передать въ земскія учрежденія. вмѣстѣ съ тѣмъ, на земскія учрежденія слѣдуетъ возложить заботу о своевременномъ поступленіи всѣхъ податей и сборовъ, какъ государственныхъ, такъ и другихъ, ибо, при существованіи общиннаго владѣнія и круговой поруки, едва ли возможно уничтоженіе въ сельскихъ обществахъ нынѣ существующаго порядка взысканія податей, а потому учрежденіе особыхъ правительственныхъ сборщиковъ едва ли не будетъ излишнимъ. Съ предоставленіемъ земскимъ учрежденіямъ распорядительной власти и съ возложеніемъ на нихъ обязанности наблюденія за поступленіемъ податей и сборовъ, сферою ихъ вѣдѣнія захватываются существенные жизненные интересы крестьянскаго населенія, непосредственное попеченіе о которыхъ возложено на волостныя и сельскія учрежденія. Логическимъ послѣдствіемъ этого является сліяніе крестьянскихъ учрежденій съ земскими, т.-е. подчиненіе сельскихъ и волостныхъ учрежденій земскимъ учрежденіямъ, а именно земской управѣ<sup>1)</sup>. При такой постановкѣ, земское самоуправленіе, говоря словами тульской губернской земской управы, „должно быть переустроено такъ, чтобы оно обняло всю народную жизнь и было вдвинуто въ общій строй государственнаго управленія, сдѣлавшись посредствующимъ звеномъ между сельскою общиною и частнымъ землевладѣніемъ, съ одной стороны, и высшею администра-

<sup>1)</sup> Докладъ, стр. 24. Журн. воронежскаго губ. земск. собр. 1881 г.

цій—съ другой“<sup>1)</sup>. Въ пользу расширенія правъ земства и сліянія съ земскими учрежденіями учрежденій крестьянскихъ высказывается и калужская комиссія. По ея мнѣнію, для болѣе успѣшнаго хода всего уѣзднаго управленія нужно: 1) строгое обособленіе сферы дѣятельности всѣхъ мѣстныхъ учрежденій; 2) полная солидарность этихъ учрежденій, устраниющая теперь нерѣдко встрѣчающіяся между ними столкновенія, и 3) въ видахъ солидарности этой, участіе земства въ избраніи членовъ мѣстной полиціи..... (Точки въ подлинникѣ). Такими мѣропріятіями, по мнѣнію комиссіи, достигаются слѣдующіе результаты: 1) „Взаимнѣ массы нынѣ существующихъ разнородныхъ уѣздныхъ властей и учрежденій, гдѣ трудно разобрать, кто и чѣмъ завѣдуетъ, кто и чѣмъ управляетъ, получится, кромѣ существующихъ сословныхъ и специальныхъ учрежденій, три необходимыхъ для всего населенія единицы власти, съ вполне опредѣленною сферою дѣятельности и ясными цѣлями для нея: а) *земство*, вѣдающее хозяйство уѣзда, съ цѣлью развитія его нравственнаго и матеріальнаго благосостоянія; б) *полиція*, съ исключительною цѣлью, въ видахъ благосостоянія этого уѣзда, охранять точное исполненіе законовъ; общественное спокойствіе и его благочиніе; и в) *судъ*, съ его хорошо опредѣлившимся назначеніемъ. 2) При такой организаціи мѣстнаго управленія, земство, получая возможность служить народу въ сферѣ самыхъ насущныхъ и ему понятныхъ потребностей, сдѣлается учрежденіемъ народнымъ, не по одному только названію, но и по самому существу, и въ этой, для него новой дѣятельности откроется возможность завоевать себѣ довѣріе народа, необходимое въ видахъ его же собственнаго благосостоянія, связаннаго съ дѣятельностью земства. 3) Земство изъ учрежденія; по неимѣнію за нимъ власти, безсильнаго въ его благихъ начинаніяхъ, достаточно уже выяснившихся въ его прошлой дѣятельности, путемъ сліянія съ крестьянскимъ управленіемъ, превратится въ учрежденіе, способное достигнуть предначертанной ему цѣли. 4) Земство, пріобрѣтая такимъ образомъ надлежащій и сообразный его назначенію кругъ дѣятельности, получитъ возможность привлечь къ этой дѣятельности лучшія общественныя силы, чѣмъ и обезпечивается успѣхъ новой трудной

<sup>1)</sup> Докладъ, стр. 11.

для земства дѣятельности и что, конечно, въ интересахъ народнаго благосостоянія, благотѣтельно повліяетъ и на сферу настоящей дѣятельности земства, неудовлетворительность которой прежде всего обусловливается недостаткомъ способныхъ людей, которые уклоняются отъ земской дѣятельности изъ сознанія безсилія его и бесполезности. 3) Полиція, по вышеуказанному плану организованная, являясь въ лицѣ представителей своихъ людей и излюбленными въ томъ населеніи, среди котораго она будетъ дѣйствовать.....и, наконецъ, свободная оказывать населенію услуги ея прямымъ назначеніемъ, отчего теперь, по недостатку времени и ея направленію, положительно отказывается, приобрѣтетъ народное расположеніе и довѣріе, безъ которыхъ успѣшная полицейская дѣятельность положительно невозможна. 6) Народъ, избирая себѣ ближайшее начальство, съ точно опредѣленнымъ кругомъ для его дѣятельности, получить къ нему необходимое для прочности государства довѣріе, и начальство это явится для него силою, способною охранять его интересы и, по возможности, помогать въ его нуждахъ, съ которыми теперь нерѣдко оно даже не знаетъ къ кому именно обратиться“<sup>1)</sup>.

Московскимъ губернскимъ собраніемъ приняты слѣдующія положенія: „Въ видахъ устраненія возможности столкновеній между различными органами уѣзднаго управленія, строго опредѣлить кругъ вѣдомства и разграниченіе обязанностей каждаго изъ нихъ; предоставить каждому изъ нихъ возможно большую самостоятельность въ кругу ввѣренныхъ имъ дѣлъ; упрочить положеніе исполнительныхъ органовъ устраненіемъ административныхъ взысканій съ нихъ за проступки и преступленія по должности и установленіемъ отвѣтственности ихъ предъ судомъ“<sup>2)</sup>. Смоленское губернское собраніе, въ числѣ началъ, которыя необходимо положить въ основаніе преобразованій крестьянскаго и уѣзднаго управленій, указываетъ слѣдующія: „Значеніе земства должно быть поднято расширеніемъ круга его дѣятельности для удовлетворенія пользы государства и интересовъ мѣстнаго населенія, а также доставленіемъ уѣзднымъ земскимъ учрежденіямъ возможности быть ближе къ интересамъ отдѣльныхъ мѣстностей въ уѣздѣ. Для правиль-

<sup>1)</sup> Докладъ, нумер.

<sup>2)</sup> Журналы московскаго губ. зем. собр., январь 1882, стр. 119.



наго хода дѣлъ было бы желательно слить въ одномъ учрежденіи всѣ присутствія, въ которыхъ земство нынѣ участвуетъ чрезъ своихъ представителей<sup>1)</sup>. Псковское губернское собраніе основаніемъ переустройства крестьянскихъ, а въ связи съ ними и земскихъ учреждений вообще, полагало „признать то общее начало, чтобы, съ одной стороны, внутреннее устройство земства, какъ самоуправляющейся единицы, позволяло бы земству войти въ составъ общегосударственного организма и не устранило бы, по возможности, его дальнѣйшаго развитія въ тѣсной связи съ общегосударственной жизнью; съ другой стороны, чтобы организація земскаго представительства установила правильное соотношеніе имущественныхъ интересовъ частныхъ лицъ и не повлекло бы за собою устраненія массою интеллигентнаго элемента населенія“. Собраніе при этомъ считаетъ нужнымъ „расширить кругъ вѣдомства земства, предоставивъ уѣздному собранію, кромѣ заведенія дѣлами, относящимися къ хозяйственнымъ пользамъ и нуждамъ, полицейско-административное управленіе уѣзда“<sup>2)</sup>. Новгородское губернское собраніе прямо заявляетъ, что „для достиженія основной цѣли преобразованія мѣстныхъ учреждений вся дѣятельность мѣстнаго управленія должна быть сосредоточена въ вѣдѣніи и подъ отвѣтственностью земскихъ учреждений. Этимъ только можетъ быть устранена та постоянная конкуренція и полная безотвѣтственность, которыя встрѣчаются нынѣ почти въ каждой сферѣ общественной дѣятельности и которыя обусловлены, съ одной стороны, врученіемъ земству многихъ заботъ, попеченій, участій и содѣйствій, преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи (земск. пол., ст. 2 пп. III, VI, VII, VIII, X и XII), а съ другой—оставленіемъ оныхъ же въ другихъ отношеніяхъ въ вѣдѣніи департаментовъ министерствъ, губернскихъ правленій, губернаторовъ, полицейскихъ управленій и исправниковъ“<sup>3)</sup>. Высказывая такую мысль, новгородское губернское собраніе касается вопроса о предѣлахъ дѣятельности центральной правительственной власти и мѣстныхъ общественныхъ органовъ.

1) *Земство* 1882, № 20.

2) Доклады псковской губ. упр. и постановл. губ. зем. собр. XVII очер. сессіи, стр. 129.

3) Сборн. постановл. зем. собр. Новгородской губ. за 1881 г., стр. 119 и 121.

„Не подлежит сомнѣнію, — говоритъ оно, — что та или другая общественная дѣятельность должна быть ввѣрена завѣдыванію такой общественной группы, которой она была бы *по средствамъ и по силамъ*. Наприм., никто не будетъ утверждать, что въ настоящее время охрана границъ такого государства, какъ Россія, и даже меньшихъ, отъ вѣшнихъ враговъ будетъ по силамъ пограничнымъ областямъ, хотя было время, когда и это дѣло возлагалось, главнымъ образомъ, на мѣстныя пограничныя области. Но есть задачи, разрѣшеніе которыхъ не только нѣтъ надобности, но и крайне невыгодно возлагать на центральное управленіе, каковы, наприм., пути сообщенія, народное здравіе, образованіе, раскладка сборовъ между плательщиками, общественная безопасность, благоустройство городовъ и селеній, мѣры противъ бѣдствій, поражающихъ отдѣльныя мѣстности, охрана тишины и спокойствія и т. п. Центральное правительство вынуждено дѣйствовать чрезъ агентовъ, а для надзора за ними имѣть снова агентовъ. Контроль общественный при этомъ не эксплуатируется, хотя, по сознанію самого правительства, онъ вѣрнѣйшее средство противъ хищеній“. Дѣятельность, подлежащая на этихъ основаніяхъ общественному управленію, можетъ, по мнѣнію собранія, быть ввѣрена земскимъ учрежденіямъ, съ измѣненіемъ ихъ организаціи.

Такъ разсуждаютъ земства, признающія необходимость коренныхъ измѣненій въ мѣстномъ устройствѣ; но и тѣ, которыя высказываются за неприкосновенность существующаго строя, все-таки, проявляютъ стремленіе къ усиленію, въ дѣлѣ мѣстнаго управленія, общественнаго вліянія. Основная тенденція, проходящая черезъ всѣ земскія работы и выражающаяся въ нихъ въ болѣе или въ менѣе опредѣленной формѣ, заключается въ томъ, что мѣстное управленіе должно быть построено на началахъ децентрализаціи и самоуправленія, т.-е. на тѣхъ самыхъ началахъ, къ проведенію которыхъ стремились и составители Положенія о земскихъ учрежденіяхъ. Принципы, установленныя коммиссіею о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, — къ сожалѣнію, не проведенныя въ жизнь, — вполне соотвѣтствуютъ тѣмъ желаніямъ, которыя высказаны въ послѣднее время земскими собраніями. Задачею своей работы коммиссія ставила „по возможности, полное и послѣдовательное развитіе начала мѣстнаго самоуправ-

ленія“; она находила, что начало децентрализаціи всего болѣе можетъ прилагаться съ пользою въ сферѣ мѣстныхъ хозяйственныхъ интересовъ, которые, конечно, должны уступать „единству государственнаго управленія, силѣ и цѣлости государственной власти“. Въ земскомъ управленіи комиссія видѣла „только особый органъ одной и той же государственной власти“, отъ нея получающей свои права и полномочія, вслѣдствіе чего „земскія учрежденія, имѣя свое мѣсто въ государственномъ организмѣ, не могутъ существовать внѣ его и, наравнѣ съ прочими учрежденіями, подчиняются тѣмъ общимъ условіямъ и тому общему направленію, которыя устанавливаются центральной государственною властью“. Признавая за земскими учрежденіями двоякій характеръ и назначеніе — съ одной стороны, „правильное выраженіе мѣстнымъ населеніемъ своихъ желаній, мнѣній, потребностей и нуждъ по земскимъ дѣламъ, установленіе и рѣшеніе общихъ интересамъ всей мѣстности вопросовъ“, съ другой — осуществленіе этихъ „правильно и законно выраженныхъ желаній и потребностей земства“, — комиссія признавала необходимымъ дать распорядительнымъ учрежденіямъ такое устройство, при которомъ они „наиболѣе правильно и полно служили бы представителями всей мѣстности и ея интересовъ“ и могли бы имѣть въ своемъ составѣ „представителей всѣхъ существенныхъ интересовъ мѣстности“. Земскимъ учрежденіямъ, служащимъ представителями имѣющихъ извѣстную самостоятельность хозяйственныхъ единицъ, — губерній и уѣздовъ, — комиссія считала нужнымъ „ввѣрить *дѣйствительную и самостоятельную власть* (курсивъ въ подлинникѣ) въ завѣдываніи дѣлами мѣстнаго хозяйства губерній и уѣздовъ“, ограничиваемую лишь „опредѣленнымъ законами наблюденіемъ общей правительственной власти за дѣйствіями земскихъ учреждений и отвѣтственностью ихъ, за незаконныя дѣйствія, предъ судебной властью“.

Таковы начала, положенныя въ основаніе изданнаго въ 1864 г. Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, — начала, которыя, съ нѣкоторыми поправками, могутъ быть признаны вполне цѣлесообразными и въ настоящее время. При начертаніи Положенія, начала эти не были проведены во всей ихъ послѣдовательности, причемъ главная ошибка, въ которую впади его составители, заключается въ томъ, что земскимъ учрежденіямъ приданъ характеръ учреждений

не государственныхъ, а частныхъ, что и повело, съ одной стороны, къ ограниченію круга ихъ дѣятельности, съ другой — къ нѣскольکو ревнивому отношенію къ нимъ со стороны органовъ правительственныхъ. Несмотря, однако, на всѣ недостатки Положенія 1 января 1864 г., несмотря на нерѣдкія отступленія въ немъ отъ положенныхъ въ его основаніе принциповъ, имѣвшихъ весьма вредное вліяніе на цѣльность и стройность созданной системы, нельзя не признать, что, со введеніемъ въ дѣйствіе этого органическаго закона, начало административной децентрализаціи сдѣлало у насъ серьезный шагъ впередъ. Во взглядѣ на значеніе земскихъ учреждений въ этомъ отношеніи мы расходимся со внутреннимъ обозрѣвателемъ *Русской Мысли*. <sup>1)</sup> „Тенденціи нашего законодательства въ сторону централизаціи, — говоритъ онъ, — могли осуществиться только со времени освобожденія крестьянъ и уничтоженія права дворянства на замѣщеніе разныхъ должностей по выборамъ. Мы всегда недоумѣвали, какимъ образомъ въ обществѣ могло сложиться убѣжденіе, что произведенныя реформы ввели въ нашу жизнь новый принципъ самоуправленія, тогда какъ въ дѣйствительности онѣ ограничили только самоуправство мѣстнаго чиновничества и создали возможность осуществиться на практикѣ той системѣ централизаціи, которая до тѣхъ поръ существовала только на бумагѣ“... „Новыя учрежденія, — продолжаетъ почтенный обозрѣватель, — поставлены въ положительную зависимость отъ мѣстной администраціи, безъ санкціи которой не обходится ни одно постановленіе земскихъ собраний. Въ случаѣ же протеста со стороны губернатора, каждое дѣло, какъ бы ничтожно оно ни было, восходитъ на разсмотрѣніе или министра внутреннихъ дѣлъ, или правительствующаго сената. Не правы ли мы были замѣтить, что на практикѣ начало системы централизаціи положено было реформами шестидесятыхъ годовъ?..“ „Земская и городская реформы, — говоритъ нашъ авторъ далѣе, — служатъ прямымъ доказательствомъ господства этого принципа (принципа централизаціи), такъ какъ, съ осуществленіемъ этихъ реформъ, кругъ дѣятельности центральныхъ органовъ государственнаго управленія значительно расширился“.

Вполнѣ соглашаясь съ почтеннымъ авторомъ, что земскія

1) Ноябрь 1883 г.

учрежденія не могутъ быть признаны за дѣйствительные органы самоуправленія, мы, однако, утверждаемъ, что съ ихъ введеніемъ система централизаціи въ значительной степени ослабѣла. Въ самомъ дѣлѣ, подъ централизаціею слѣдуетъ разумѣть такой порядокъ вещей, когда мѣстные органы управленія находятся въ непосредственной зависимости отъ центральной власти, когда всѣ распоряженія ихъ могутъ быть приводимы въ исполненіе только при условіи утвержденія послѣднею. Такой порядокъ существовалъ у насъ въ дореформенное время, когда всѣ мелкія, сравнительно, мѣстныя дѣла должны были восходить на разрѣшеніе центральныхъ установленій. Со введеніемъ положеній о земскихъ учрежденіяхъ и городского учрежденія мѣстныя, несомнѣнно, получили гораздо болѣе разрѣшающей власти, чѣмъ прежде: достаточно указать на то, что теперь смѣты и раскладки земствъ и городовъ получаютъ утвержденіе на мѣстѣ, не восходя не только до государственнаго совѣта, но и до министерствъ. Указаніе автора *внутренняго обозрѣнія* на то, что, „въ случаѣ протеста со стороны губернатора, каждое дѣло, какъ бы ничтожно оно ни было, восходить на разсмотрѣніе или министра внутреннихъ дѣлъ, или правительствующаго сената“, далеко не служитъ доказательствомъ усиленія централизаціи. Во-первыхъ, указаніе это не вполне точно. На основаніи полож. о земск. учр., никакіе протесты губернаторовъ разсмотрѣнію министра внутреннихъ дѣлъ не подлежатъ: ст. 92 предоставляетъ этому послѣднему утвержденіе нѣкоторыхъ, особо важныхъ, постановленій земскихъ собраній, но и здѣсь власть его ограничена, такъ какъ разногласія между министромъ и собраніями разрѣшаются окончательно сенатомъ (ст. 97). Далѣе, ст. 19 предоставляетъ министру „остановить постановленіе, противное законамъ или государственнымъ пользамъ“, но и здѣсь рѣшителемъ дѣла является правительствующій сенатъ. Участіе послѣдняго въ разрѣшеніи пререканій между земскими учрежденіями и правительственными органами отнюдь нельзя считать за проявленіе централизаціи. По смыслу полож. о земск. учр., 1 департаментъ сената является административнымъ судомъ, рѣшающимъ исключительно вопросы о законности, о *правильности примѣненія законовъ*; онъ не можетъ *измѣнять* постановленія собраній, а только *отмѣняетъ* ихъ, въ случаѣ признанія ихъ несогласными съ законами, тогда какъ неперемѣннымъ признакомъ

централизаціи служить именно *перерывшеніе* мѣстныхъ постановленій. Положимъ, централизація административнаго суда представляетъ существенныя неудобства: дѣла рѣшались бы скорѣе, а, слѣдовательно, устранялись бы и тѣ задержки въ ходѣ дѣла, на которыя указываетъ обозрѣватель („протестъ администраціи можетъ надолго остановить удовлетвореніе насущныхъ потребностей населенія“), если бы административные суды существовали на мѣстѣ (подобно тому, какъ существуютъ они для городскихъ дѣлъ, въ лицѣ губернскихъ по городскимъ дѣламъ присутствій), но измѣненія въ устройствѣ административнаго суда ни мало не могутъ измѣнить положеніе дѣла въ смыслѣ централизаціи или децентрализаціи. Безъ высшаго административнаго суда, — будь то сенатъ, или иное какое учрежденіе, — обойтись невозможно, и притомъ въ интересахъ не столько центральной власти, сколько самоуправленія. Въ Пруссіи, гдѣ организація административной юстиціи наиболѣе выработана, гдѣ административные суды имѣютъ нѣсколько инстанцій, окончательнымъ рѣшителемъ вопросовъ о законномѣрности рѣшеній мѣстныхъ собраній служитъ центральный верховный административный судъ.

Что касается надзора государственной власти надъ дѣятельностью мѣстныхъ органовъ, то таковой не можетъ быть отрицаемъ даже при самомъ широкомъ развитіи самоуправления. Государство, какъ цѣлое, имѣетъ несомнѣнное право и, скажемъ, обязанность регулировать дѣятельность своихъ мѣстныхъ органовъ, — а органы самоуправления, мы настаиваемъ на этомъ, суть органы государства, — и направлять ее къ достиженію общегосударственныхъ цѣлей. Вопросъ можетъ быть только въ томъ, какъ далеко долженъ простирается надзоръ государства, чтобы онъ не стѣснялъ дѣятельность мѣстныхъ учреждений, и какія отрасли мѣстной дѣятельности должны быть предоставлены полному и безконтрольному распоряженію мѣстныхъ властей, подъ ихъ непосредственной отвѣтственностью. Положеніе о земск. учр. границъ этихъ не установило, а послѣдующія узаконенія настолько расширили предѣлы надзирающей власти, что дали губернатору возможность приостанавливать даже такіа, ничего общаго съ общегосударственными интересами не имѣющія распоряженія, какъ, напр., распоряженіе о починкѣ того или другаго моста или трубы на земскомъ трактѣ. Но въ извѣстныхъ, не стѣсняющихъ сво-



бодной дѣятельности мѣстнаго самоуправленія, предѣлахъ государственнаго надзора необходимъ, и во всѣхъ современныхъ государствахъ онъ имѣетъ мѣсто. Даже въ Бельгіи, странѣ съ широко развитымъ самоуправленіемъ, гдѣ мѣстныя общественныя собранія пользуются болѣе обширными, нежели гдѣ-либо, полномочіями, государственная власть снабжена достаточными средствами для защиты общегосударственныхъ интересовъ. Такъ, во-первыхъ, нѣкоторые разряды постановленій провинціальныхъ совѣтовъ подлежатъ утвержденію верховной власти (таковы, напр., постановленія о провинціальныхъ расходахъ, займахъ и т. д.); во-вторыхъ, королю предоставляется „признавать ничтожными постановленія совѣтовъ, которыя нарушаютъ общегосударственные интересы или выходятъ изъ предѣловъ ихъ компетенціи“ (annuler les actes des conseils qui blessent l'intérêt général ou sortent de leurs attributions).

Тѣ же начала, изъ которыхъ исходили составители Положенія 1 января 1864 г., положены въ основаніе большей части земскихъ проектовъ. Несмотря на все разнообразіе этихъ послѣднихъ, всѣ они построены на началахъ децентрализаціи и самоуправления. Судя по земскимъ проектамъ, нельзя не придти къ заключенію что русское общество достаточно утомлено административнымъ произволомъ; оно желаетъ, чтобы ему были предоставлены извѣстныя права,—мы увидимъ ниже, что требованія общества не чрезмѣрны, — которыми оно могло бы пользоваться самостоятельно; чтобы, хотя въ скромныхъ предѣлахъ, ему предоставлена была возможность устраивать свою жизнь сообразно дѣйствительнымъ его потребностямъ, безъ вмѣшательства посторонней, стоящей внѣ мѣстнаго общества, власти. Но, предъявляя такія требованія, земскіе проекты отнюдь не стремятся къ умаленію власти правительства. Признавая необходимость и законность государственнаго надзора, нѣкоторые проекты изыскиваютъ способы для болѣе правильной постановки этого надзора. Такъ, проектъ воронежской губернской комиссіи, съ которымъ согласилось и собраніе, даже усиливаетъ надзирающую власть губернатора.

„Губернатору,—говоритъ комиссія,—право надзора должно быть предоставлено въ размѣрахъ болѣе широкихъ, чѣмъ это нынѣ предоставлено ему въ отношеніи учреждений земскихъ. По

дѣламъ административнаго управленія губернатору не только за преступленія по должности лицъ земскихъ учреждений, но и по проступкамъ, бездѣйствію, должно быть вмѣнено въ обязанность требовать отъ уѣздныхъ земскихъ собраній разсмотрѣнія дѣйствій членовъ земскихъ управъ, но не направлять ихъ на окончательное заключеніе губернскаго земскаго собранія, ибо это создаетъ весьма медленное теченіе дѣлъ, а вносить на разсмотрѣніе особаго губернскаго присутствія по надзору за управленіемъ“. Это присутствіе, по мнѣнію комиссіи, должно быть организовано „изъ представительства учреждений, заинтересованныхъ въ правильномъ, дѣятельномъ управленіи и притомъ совмѣщать равновѣсіе членовъ отъ короны и общественныхъ учрежденій“. Оно должно состоять, подъ предсѣдательствомъ губернатора, какъ представителя государственной власти, изъ губернскаго предводителя дворянства, предсѣдателя губернской земской управы, одного изъ предсѣдателей уѣздныхъ земскихъ управъ, по приглашенію губернатора, городского головы губернскаго города, представителя министерства финансовъ, какъ заинтересованнаго въ правильномъ поступленіи податей и сборовъ, и предсѣдателя мѣстнаго окружнаго суда, какъ юриста.

Нѣсколько иначе разрѣшаетъ вопросъ о правительственномъ надзорѣ комиссія самарскаго губернскаго земства. Она не видитъ практической надобности въ предоставленіи этого надзора единоличной власти губернатора. „Область дѣятельности земскихъ учреждений,—говоритъ комиссія,—такова, что въ ней вовсе не встрѣчается случаевъ, гдѣ бы та или другая мѣра земства, даже при своей незаконности, грозила общественному порядку или политическому строю и тѣмъ вызывала необходимость быстрой репрессіи. Можно смѣло сказать, что за все время существованія земскихъ учреждений не отыщется ни одного спорнаго между земствомъ и губернской администраціею вопроса, который нельзя было бы съ удобствомъ передать на разрѣшеніе суда, безъ всякихъ предварительныхъ административныхъ мѣропріятій. Но если бы даже встрѣтились такіе исключительные случаи, гдѣ, въ интересахъ существующаго государственнаго строя, потребовалась бы немедленная пріостановка земскихъ мѣропріятій, то совершенно достаточно предоставить право такой пріостановки одному министру внутреннихъ дѣлъ, съ обязательствомъ немедлен-

но внести спорный вопрос на разрѣшеніе сената, высшей инстанціи для толкованія и разъясненія земскаго положенія". Высказываясь за передачу всѣхъ столкновений земскихъ учреждений съ другими правительственными мѣстами и лицами на разрѣшеніе какого-либо судебного установленія, комиссія, на случай, если бы такая передача была признана неудобной, проектируетъ образованіе одного общаго коллегіальнаго учрежденія, подъ предѣтельствомъ губернатора, въ томъ же составѣ, какъ нынѣшнее губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе, и съ добавленіемъ избираемаго губернскимъ земскимъ собраніемъ непрѣмѣннаго члена, и возложеніе на это учрежденіе общаго контроля надъ всѣми общественными органами губерніи <sup>1)</sup>. По проекту владимірскаго губернскаго собранія, право надзора сохраняется за губернаторомъ, но протесты его на постановленія земскихъ собраній разсматриваются высшимъ собраніемъ (т.-е. протесты на постановленія уѣзднаго собранія, разсматриваются губернскимъ), а на постановленія губернскаго собранія—этимъ послѣднимъ, и окончательно разрѣшаются сенатомъ <sup>2)</sup>.

## V.

### Вопросъ о крестьянскомъ самоуправленіи. Сельское общество.

Въ дѣлѣ переустройства нашего мѣстнаго управленія весьма существенное значеніе имѣетъ вопросъ о томъ, должно ли быть сохранено особое сословное крестьянское самоуправленіе. Въ виду несомнѣннаго существованія особенностей быта крестьянъ, ихъ юридическихъ воззрѣній и формъ землевладѣнія, всѣ земскіе проекты разрѣшаютъ этотъ вопросъ утвердительно. Но въ отношеніи предѣловъ этого самоуправленія мнѣнія рѣзко расходятся. Одни проекты сохраняютъ всю систему крестьянскихъ сословныхъ учреждений, не исключая особыхъ органовъ, ими завѣдующихъ; другіе ставятъ крестьянскія учрежденія подъ надзоръ земства; третьи, наконецъ, ограничиваютъ крестьянское самоуправленіе предѣлами сельской общины.

<sup>1)</sup> Постановл. XVII очер. самарскаго г. з. с., стр. 885.

<sup>2)</sup> *Земскій Сборникъ Владимирской губ.* 1881, № VIII.

Въ пользу полного изолированія крестьянскаго населенія высказывается пермская губернская управа. По ея мнѣнію, „какъ по особымъ имущественнымъ условіямъ, такъ по особымъ же, вызваннымъ необходимостью и почти непримѣнимымъ ко всѣмъ другимъ классамъ населенія и сословіямъ, специальнымъ для крестьянскаго населенія узаконеніямъ, или стѣсняющимъ крестьянъ, или предоставляющимъ крестьянамъ просторъ и облегченія въ ихъ судебныхъ и административныхъ дѣлахъ, и въ дѣлахъ общественнаго крестьянскаго управленія, организованнаго болѣе или менѣе примѣнимо къ условіямъ его сельской жизни вообще и жизни русскаго крестьянина въ частности, къ умственному развитію крестьянъ и ихъ обычаямъ, — сельское населеніе со своимъ общественнымъ управленіемъ *находится въ исключительныхъ условіяхъ* (курсивъ въ подлинникѣ). Съ другой стороны, во главѣ общественнаго крестьянскаго управленія, по крайней мѣрѣ, въ настоящее время, стоятъ весьма часто лица, или недостаточно развитыя, или совсѣмъ неграмотныя, почему такія лица по необходимости подчиняются стороннему вліянію и производятъ разные безпорядки, упущенія и даже злоупотребленія, могущія нанести и наносящія обществамъ иногда весьма значительные ущербы. Поэтому, какъ немыслимо оставить крестьянское общественное управленіе при настоящемъ его положеніи, безъ особеннаго надзора, такъ невозможно и подчинить его общимъ для прочихъ сословій и классовъ учрежденіямъ, а необходимо создать такія учрежденія для завѣдыванія дѣлами крестьянъ, которыя бы удовлетворяли, по возможности, потребностямъ даннаго времени“. Необходимость особыхъ учреждений по крестьянскимъ дѣламъ пермская управа мотивируетъ еще тѣмъ соображеніемъ, что „съ крестьянскимъ дѣломъ связаны весьма важные интересы правительства и, между прочимъ, отбываніе податей и разныхъ государственныхъ повинностей, почему государственная власть не можетъ устранить себя отъ вліянія на ходъ крестьянскаго дѣла; передача же земскимъ и судебно-мировымъ учрежденіямъ, въ нынѣшнемъ ихъ видѣ, крестьянскихъ дѣлъ, не представляя государству достаточныхъ гарантій соблюденія его интересовъ, лишила бы его ближайшаго участія въ означенныхъ дѣлахъ“. За сохраненіе крестьянскаго самоуправления высказывается и орловская губернская коммиссія, которая, отправляясь отъ положенія, что „коренная

ломка существующаго порядка сопряжена съ опасностью вызвать еще большую неурядицу, нежели та, которую предполагается этимъ путемъ прекратить“, не считаетъ возможнымъ „упразднить ни одного изъ установленныхъ сельскихъ и волостныхъ, образованныхъ положеніемъ 19 февраля и не тронутыхъ передѣлками 1874 г.“. Но, въ то же время, коммиссія „не признаетъ полезнымъ централизовать начальство надъ ними въ специальномъ уѣздномъ учрежденіи, вѣдающемъ исключительно крестьянскія дѣла“.

Другіе проекты, не отрицая существованія особыхъ крестьянскихъ интересовъ, указываетъ, что интересы эти проявляются въ весьма тѣсныхъ предѣлахъ,—въ предѣлахъ поземельной общины, почему и не представляется надобности въ сохраненіи цѣлой системы крестьянскаго сословнаго управленія. „Дѣятельность волостнаго и сельскаго управленій,—говоритъ новгородское губернское собраніе въ своемъ заключеніи, — а равно губернскихъ и уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учреждений, *собственно по крестьянскому самоуправленію* ограничивается выборомъ должностныхъ лицъ, ассигнованіемъ содержанія имъ, учетомъ и жалобами на растраты и другія противозаконныя и неправильныя дѣйствія этихъ должностныхъ лицъ. Дѣятельность же исполнительныхъ органовъ крестьянскаго самоуправления (старшинъ, старостъ, сборщиковъ податей, сотскихъ и десятскихъ), главнымъ образомъ, посвящена исполненію разнообразныхъ порученій земства, полиціи, судебныхъ установленій и административныхъ вѣдомствъ. Такое направленіе дѣятельности органовъ крестьянскаго сословнаго управленія объясняется тѣмъ, что, съ отмѣной крѣпостнаго права, съ упраздненіемъ власти помѣщиковъ и окружныхъ начальниковъ вѣдомства государственныхъ имуществъ, выступили такіе общественные интересы, которые не несутъ уже на себѣ характера сословности и были вскорѣ послѣ того ввѣрены земству; большинство земствъ довершило это дѣло, переведя натуральныя повинности крестьянства на все земство. Интересъ сословности исчезъ, и съ того времени все съ большею и большею силою выступаетъ интересъ мѣстности. Еще Высочайшее повелѣніе 25 марта 1859 г. идеаломъ общественнаго устройства признаетъ такую организацію его, при которой выборные люди служили бы представителями мѣстности и ея интересовъ. Отрасли земскаго вѣдѣнія, обнимая собою интересы отдѣльных мѣстностей (пути

сообщенія, школы, больницы, страхование, призрѣніе и т. д.) исключаютъ тѣмъ сословный характеръ этой дѣятельности. Крестьянство хотя и составляетъ большинство земскаго населенія, но и оно не имѣетъ въ этихъ вышеупомянутыхъ общественныхъ, земскихъ интересахъ, группирующихся по мѣстностямъ, особыхъ интересовъ, отличныхъ отъ интересовъ другихъ группъ и сословій. А потому, за окончаніемъ дѣлъ по отводу надѣловъ, крестьянскія общественныя учрежденія утратили всякое самостоятельное значеніе и составляютъ бремя, непосильное для крестьянскихъ общинъ. Расходы по содержанію органовъ крестьянскаго самоуправленія и низшихъ должностныхъ лицъ, денежныя и натуральныя, достигаютъ весьма значительныхъ размѣровъ. Денежный расходъ падаетъ исключительно на крестьянъ-общинниковъ, или, точнѣе, на отведенныя имъ надѣлы; крестьяне, имѣющіе покупныя земли и другія недвижимыя имущества, особаго участія въ содержаніи управленія не принимаютъ. Эти положенія, касающіяся фактической стороны вопроса, приводятъ собраніе къ заключенію, что общины должны быть освобождены отъ обязанности содержать исключительно на свои средства органы крестьянскаго самоуправленія, въ виду измѣнившихся бытовыхъ условій, утратившіе свой сословный характеръ. Общественное управленіе, по роду дѣятельности административной, должно быть совершенно отдѣлено отъ общиннаго хозяйственнаго управленія<sup>1)</sup>. Вслѣдствіе этого новгородское собраніе установило, что „крестьянское общественное управленіе, волостное и сельское, какъ сословныя по ихъ организаціи, составу и содержанію, должны быть упразднены и дѣятельность, на нихъ возложенная нынѣ, — преимущественно общественная и полицейская, — должна быть возложена на все земство и отбываема за счетъ и по выбору или найму земства“.

За единицу собственно крестьянскаго управленія, въ которой сосредоточиваются всѣ специально - крестьянскіе интересы, признается сельская, или, вѣрнѣе, поземельная община, причемъ многими земствами приводится много соображеній въ пользу сохраненія и поддержанія общиннаго землевладѣнія. Коммиссія уфимскаго губернскаго собранія „съ полнымъ сочувствіемъ отно-

1) Сбор. постановл. земскихъ собраній Новгор. губ. за 1881 г., стр. 114.



сится къ мысли, что необходимо провести рѣзкую черту между дѣлами, исключительно касающимися хозяйственныхъ интересовъ крестьянъ, и дѣлами, касающимися ихъ, какъ обывателей, столько же, сколько и всѣхъ подлѣ нихъ живущихъ,—дѣлами, по которымъ сельскія власти являются органами государственнаго и земскаго управленія: первыя предоставить безконтрольно въ вѣдѣніе крестьянъ; для послѣднихъ снять съ крестьянъ тяготу исключительнаго содержанія этихъ учреждений и отвѣтственность за нихъ. По мнѣнію комиссіи, „чисто крестьянскія дѣла, касающіяся одного сельскаго состоянія, ограничиваются всѣ предѣлами крестьянскаго общества, первообразомъ котораго является крестьянская община съ общиннымъ землевладѣніемъ. Въ существованіи и процвѣтаніи этой начальной единицы, этого страховаго отъ пролетаріата общества, вся комиссія видитъ оплотъ государственнаго спокойствія и не можетъ не высказать желанія, чтобы были устранены всѣ неблагоприятныя условія, подтачивающія нынѣ существованіе общины, и чтобы законъ не способствовалъ ея разложенію, такъ какъ, въ противномъ случаѣ, кулаки, расхищающіе ея поземельное имущество, въ близкомъ будущемъ сдѣлаютъ свое дѣло, такъ что поправить его будетъ уже поздно. Часть комиссіи идетъ дальше и желала бы видѣть со стороны законодательства особое покровительство общественному землевладѣнію, между тѣмъ какъ другіе члены комиссіи опасаются, чтобы такое особое покровительство не повредило самой общинѣ, стѣсня ея развитіе въ будущемъ. Но, оставаясь въ рамкахъ поставленнаго ей вопроса, комиссія полагаетъ, что какъ община, такъ и вообще крестьянское общество со своимъ поземельнымъ владѣніемъ должны считаться основною самостоятельною единицею, съ правомъ безконтрольнаго распоряженія своими хозяйственными дѣлами и съ правомъ избранія для того представителя, на которомъ не лежало бы никакихъ другихъ обязанностей и который потому не являлся бы исполнителемъ приказаній высшихъ начальниковъ, слагающихъ на него, такъ сказать, черную работу“ <sup>1)</sup>. Подобно уфимской, курская губернская комиссія признала основнымъ началомъ своихъ работъ—принципъ охраненія общины и общиннаго владѣнія землею, какъ института вполне народнаго, соответствующаго

<sup>1)</sup> Всприикъ Уфимскаго Земства 1882 г., № 7, отд. II, стр. 38.

щаго народнымъ нуждамъ, въ экономическомъ отношеніи, и народнымъ бытовымъ взглядамъ — въ юридическомъ; коммиссія признаетъ необходимымъ, чтобы „земли, принадлежащія членамъ общины, какъ временнообязанныхъ, такъ и государственныхъ крестьянъ и крестьянъ-собственниковъ, не могли бы отчуждаться никому, кромѣ членовъ той же самой сельской общины, продажа же четвертныхъ земель должна быть воспрещена какъ постороннимъ лицамъ, такъ и членамъ общины, а въ случаѣ смерти или выбытія члена, участокъ его поступаетъ въ вѣдѣніе общины, какъ было до изданія положенія о владѣнныхъ записяхъ. Оградивъ такими законоположеніями общину отъ разложенія, необходимо, чтобы законъ призналъ въ общинѣ, кромѣ экономическаго ея значенія, присущаго ей по пониманію народа, и юридическую правоспособность, какъ юридического лица“ <sup>1)</sup>. Новгородское губернское собраніе „полагаетъ необходимымъ рѣшительно признать, что эта (общинная) форма землевладѣнія, въ силу своего историческаго прошлаго, въ виду назначенія ея служить обезпеченіемъ большинства населенія отъ пролетаріата, несомнѣнно, заслуживаетъ не только признанія ея со стороны положительнаго закона, но и принятія со стороны законодательной власти особыхъ мѣръ, могущихъ послужить укрѣпленію экономическаго положенія общинъ“.

Въ нѣкоторыхъ проектахъ проводится различіе между общиной, какъ единицей хозяйственной, и сельскимъ обществомъ, какъ единицей административной. Такое различіе дѣлаетъ, напримѣръ, московская губернская коммиссія. „Поземельная община,—по ея проекту, — остается при томъ значеніи, которое она имѣла до сихъ поръ, т.-е. единицею хозяйственною; сельское общество получаетъ значеніе административной единицы. Оно можетъ совпадать или не совпадать съ поземельной общиной, или же соединять въ себѣ нѣсколько такихъ общинъ, но ни въ какомъ случаѣ оно не должно стѣснять общины въ свободномъ пользованіи ихъ хозяйственными правами. Поэтому каждая сельская община, какъ бы мала она ни была, должна составлять самостоятельную хозяйственную единицу и домохозяевамъ каждой общины должно быть предоставлено право сходокъ для обсужденія ихъ

<sup>1)</sup> *Земскій Ежегодникъ Курской губ.* за 1881 г., стр. 6.

общихъ хозяйственныхъ нуждъ“ <sup>1)</sup>. Коммиссія вологодскаго губернскаго собранія „единицей общественнаго управленія для крестьянъ всѣхъ наименованій“ признаетъ сельскій приходъ, разумѣя подъ таковымъ „извѣстный территоріальный околотокъ, съ указаніемъ уѣздными земскими собраніями центральныхъ пунктовъ, къ которымъ должны примкнуть остальные населенныя мѣста“. „Поземельныя общины, какъ бы малы онѣ ни были, будучи связаны внутри себя общиннымъ владѣніемъ землей и уплатой податей, составляютъ отдѣльныя хозяйственныя единицы и должны вести свое общинное хозяйство по письменнымъ и словеснымъ постановленіямъ мірскихъ сходовъ, состоящихъ изъ всѣхъ домохозяевъ общины“ <sup>2)</sup>. По мнѣнію смоленскаго губернскаго собранія, „коренною поземельною крестьянскою единицею должна быть признана община, съ соотвѣтственнымъ ея значенію кругомъ дѣлъ; административною крестьянскою единицею можетъ быть только сельское общество“ <sup>3)</sup>.

Разъ признается необходимость проведенія различія между общиною и обществомъ, разъ признается, что общиннымъ управленіемъ исчерпываются всѣ спеціально крестьянскіе интересы, самъ собою возникаетъ вопросъ: не слѣдуетъ ли общество, какъ основную административную единицу, освободить отъ сословнаго характера и устройства? Противъ допущенія всесословности сельскаго общества бессарабская губернская управа указываетъ, что „при существованіи отдѣльныхъ сословій, при неподготовленности къ подобной реформѣ массы населенія, едва ли мыслима полная солидарность между лицами всѣхъ сословій, проживающими въ общинѣ. Поэтому преобразование общественнаго сельскаго управленія должно быть въ смыслѣ исключительно сословномъ — крестьянскомъ. Да и врядъ ли, въ особенности на первыхъ порахъ, при неразвитости сельскаго населенія и при существующей разрозненности интересовъ отдѣльныхъ сословій, можно допустить, чтобы то не малое число всякаго рода разночинцевъ и писарей, проживающихъ въ селеніяхъ, не воспользовалось своимъ вліяніемъ, какимъ нынѣ пользуется въ средѣ общества, и чтобы эти

1) Докладъ, стр. 39.

2) Журн. вологодскаго губ. з. собр., январь 1882 г., стр. 105.

3) *Земство* 1882 г., № 20.

лица не были избраны въ представители общины; опасенія эти настолько основательны, что, по всѣмъ и каждому извѣстнымъ примѣрамъ, убѣждаютъ въ необходимости высказаться противъ такой всесословности“ <sup>1)</sup>. Но въ земскихъ проектахъ встрѣчаются мнѣнія, совершенно противоположныя приведенному. Въ статьѣ „Земельная община и сельское общество“, помѣщенной въ газетѣ *Земство* 1881 г., № 18, и составляющей часть подробнаго проекта преобразованія мѣстнаго управленія, членъ владимірской губернской управы А. П. Смирновъ рѣшительно высказывается за всесословность сельскаго общества. „Надобно установить сельское общество, именно какъ первую земскую, хозяйственно-административную единицу, — говоритъ онъ. — Такою оно является и на самомъ дѣлѣ. Но еще яснѣе и полнѣе оно будетъ такою земскою единицею, когда отнять у него сословный крестьянскій характеръ. Сама жизнь уже указываетъ на необходимость такого дальнѣйшаго развитія сельскаго общества. Участковые владѣльцы продаютъ свои участки лицамъ другихъ сословій: какое же основаніе этимъ послѣднимъ стать въ другія отношенія къ сельскому обществу и не быть его членами? Они также нуждаются въ охранѣ порядка, спокойствія, личной и имущественной безопасности, въ той же школѣ, больницѣ, богадѣльнѣ, даже въ общемъ пастбищѣ и пастухѣ. Почему церковный причтъ, владѣющій церковной землей въ предѣлахъ сельскаго общества, не есть членъ его? Сколько бы нравственной и экономической силы приобрѣло отъ того сельское общество! То, что раздѣлилось, распалось и все дальше идетъ по пути разложенія, снова стало бы соединяться и крѣпнуть въ обновленномъ видѣ. Или уже совсѣмъ наоборотъ: подъ сельскимъ обществомъ разумѣть исключительно земельную общину, а всѣхъ выдѣлившихся домохозяевъ-крестьянъ и вообще всѣхъ участковыхъ владѣльцевъ считать находящимися непосредственно въ составѣ волости. Но едва ли это будетъ полезно и едва ли возможно въ мѣстностяхъ, гдѣ господствуетъ подворное или участковое землевладѣніе. Волость — слишкомъ крупная единица для первоначальнаго хозяйственно-административнаго союза“.

Мы сказали уже, что новгородское губернское собраніе выска-

<sup>1)</sup> *Вѣстникъ Бессарабскаго Земства* 1882 г., № 1—2, докладъ губерн. упр., стр. 186.

залось за отдѣленіе сельскаго общества отъ общины и за упраздненіе сословныхъ крестьянскихъ учреждений. Отправляясь отъ двухъ положеній, „что всѣ общественные земскіе интересы, по ихъ существу, представляютъ собою интересы мѣстности, интересы всего населенія данной мѣстности, и что въ каждой почти мѣстности въ дѣйствительности встрѣчаются не однѣ только общины, но и другіе общественные элементы“, собраніе, на вопросъ, слѣдуетъ ли стремиться къ полному соединенію хозяйственныхъ интересовъ общины съ интересами общественными, въ болѣе широкомъ смыслѣ, отвѣчаетъ отрицательно. „Общественное управленіе,—говоритъ оно,—охватывающее интересы мѣстности, должно быть построено на представительствѣ и за счетъ всѣхъ общественныхъ элементовъ мѣстности, а не на одной общинѣ, въ томъ случаѣ, если мѣстность состоитъ не изъ однѣхъ только общинъ“.

Вопросъ о томъ, гдѣ именно должно начаться сліяніе сословій, имѣетъ весьма важное значеніе. Сельская община или общество, при всякой системѣ управленія, навсегда останется основною его ячейкою; она всегда будетъ нести тѣ или другія, возложенныя на нее государствомъ обязанности, всегда будетъ имѣть свои потребности, вытекающія изъ сожитія и требующія удовлетворенія. Ни уѣздъ, ни волость не въ состояніи выполнить того, что, по самому существу дѣла, должно и будетъ относиться къ кругу вѣдѣнія общины, какъ союза, связаннаго общими, и притомъ мѣстными интересами. У насъ сельская община (мы говоримъ объ общинѣ исключительно административной, отнюдь не смѣшивая ее съ общиною поземельною) имѣетъ организацію, данную ей законодательствомъ 19 февраля 1861 г. и несетъ нѣкоторыя, весьма важныя обязанности: она, между прочимъ, сама, черезъ избираемыхъ ею должностныхъ лицъ—старостъ—вѣдаетъ полицію въ предѣлахъ своей территоріи (ст. 60 и 83 Общ. Пол.). Но эта община — сословная, *крестьянская*; ея членомъ можетъ быть только крестьянинъ; только лицо, участвующее въ мірскомъ землевладѣніи, можетъ пользоваться правами, принадлежащими членамъ общины, нести обязанности, на нихъ лежащія. Между тѣмъ, интересы общинные въ настоящее время уже вышли изъ круга интересовъ сословныхъ; многія селенія, переставъ быть исключительно крестьянскими, получили характеръ, столь же раз-

пословный, какъ и города: въ нихъ живутъ и члены разныхъ поземельныхъ общинъ, не имѣющіе между собою связи по земле-владѣнію, но связанные сосѣдствомъ, и личные собственники, и т. д. Особенно замѣтно сказывается это явленіе подъ Москвою. Благодаря близости столицы, въ Московскомъ уѣздѣ сословный крестьянскій характеръ сельскаго общества въ значительной степени утратился. Здѣсь найдется немного деревень, въ которыхъ населеніе состояло бы исключительно изъ мѣстныхъ, приписанныхъ къ обществу крестьянъ. Въ бѣльшой части селеній есть постоянные обыватели, имѣющіе въ нихъ осѣдлость, недвижимую собственность, торгъ или промыселъ, но не принадлежащіе къ обществу и потому свободные отъ участія въ мірскихъ расходахъ на предметы благоустройства, которымъ они пользуются наравнѣ съ мѣстными крестьянами. Справедливость требуетъ, чтобы такіа лица были привлечены къ участию въ общественныхъ расходахъ, а если они будутъ нести ихъ, то необходимо оставить имъ и извѣстное участіе въ общественномъ управленіи. Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ потребность въ сліяніи всѣхъ обывателей селенія въ одно общественное управленіе несомнѣнно ощущается. Лучшимъ примѣромъ можетъ служить сельцо Богородское. Въ этомъ селеніи, составляющемъ одну изъ любимыхъ дачныхъ мѣстностей, существуетъ крестьянское сельское общество, состоящее изъ 78 душъ и 43 дворовъ, и кромѣ того въ немъ находится большое количество дачъ и фабрикъ, принадлежащихъ лицамъ некрестьянскаго сословія. Одна изъ главныхъ потребностей мѣстнаго населенія заключается въ мостѣ и дорогѣ, соединяющей Богородское съ Москвою. Неудовлетворительное состояніе этой дороги причиняетъ много неудобствъ мѣстнымъ жителямъ; средства, потребныя на ея исправленіе, весьма незначительны и могли бы быть собраны посредствомъ небольшого налога на недвижимыя имущества; но, такъ какъ сельскому обществу, т. е. 78 душамъ крестьянъ, этотъ расходъ не по силамъ, а прочіе владѣльцы въ составъ общества не входятъ, то дорога остается неисправленной, или исправляется на добровольныя пожертвованія \*). Въ такомъ же положеніи находятся село Черкизово, деревня Новая Андроновка и др., гдѣ сельское общество

\*) Въ послѣднее время содержаніе ея приняло на себя губернское земство, при участіи уѣзднаго.



состоить изъ крестьянъ, а большинство постоянныхъ обывателей и домовладѣльцевъ принадлежить къ другимъ сословіямъ. Наконецъ, въ Московскомъ уѣздѣ есть населенныя мѣста, гдѣ крестьянскихъ обществъ не существуетъ, и гдѣ поэтому нѣтъ никакого управленія. Таковы поселенія на ямскихъ земляхъ—Черная Грязь и Хохловка, дачныя поселенія: Петровское-Зыково, Петровское-Разумовское, поселки при станціяхъ Пушкинской, Царицынской, Химской, селенія Перово, Тетерки и Пикунново, и др. Обыватели всѣхъ этихъ мѣстностей имѣютъ общія нужды—по устройству дорогъ, водоснабженію, освѣщенію и т. д., но безъ общественнаго управленія для удовлетворенія этихъ нуждъ способовъ не имѣется. Фактъ этотъ, по нашему мнѣнію, не можетъ быть оставленъ безъ вниманія при проектированіи новаго устройства мѣстнаго управленія. Но, несмотря на существованіе этого факта, весьма распространено мнѣніе, что сельское общество, какъ единица самоуправленія крестьянскаго, должно быть оставлено неприкосновеннымъ, въ виду того, что наше крестьянство имѣетъ много особенностей, рѣзко отличающихъ его отъ другихъ сословій, почему и сохраненіе особаго крестьянскаго сословнаго управленія представляется необходимымъ. Это мнѣніе, между прочимъ, поддерживала газета *Русь*.

„Немногіе изъ составителей проектовъ, говоритъ она, посягаютъ на *сельское* крестьянское самоуправленіе. Можно поэтому надѣяться, что ему не будетъ угрожать извнѣ никакой новой опасности. Первой ячейкой въ уѣздѣ является, безъ сомнѣнія, *сельское общество*. Это, какъ мы уже однажды сказали, органическая сословная, территориальная и хозяйственная единица въ Россіи, которая „вся стоитъ селами, а не городами“. Нѣкоторыхъ смущаетъ именно сословный характеръ этой единицы или ячейки, и имъ, во имя *либеральнаго* начала всесословности, хотѣлось бы, даже насильственно, или хоть искусственно, вторгнуться въ этотъ замкнутый кругъ крестьянской сословности, нарушить свободу его „самобытности“... „Отличіе нашего крестьянскаго общества отъ прочихъ сословій—говоритъ газета далѣе—въ томъ именно и состоитъ, что оно тѣсно связано между собою общностью и солидарностью хозяйственныхъ интересовъ, формою землевладѣнія, однородностью быта, единствомъ обычаевъ, мысли и духа, наконецъ „исконнымъ строемъ и образомъ само-

управленія, единымъ съ перваго дня русской исторіи“. Крестьянство, вмѣстѣ съ тѣмъ, является у насъ по преимуществу *носителемъ начала общественнаго* и живетъ, особенно въ области гражданскихъ правовыхъ отношеній, вѣкъ нашего писаннаго закона, подѣ закономъ старыхъ обычаевъ. Поэтому всякое вторженіе въ этотъ народный строй чуждой его духу стихіи могло бы только ослабить самую ту основу, которою крѣпка и стоитъ Россія: другихъ, равносильно крѣпкихъ, къ сожалѣнію, мы пока еще не видимъ“.

Въ приведенныхъ словахъ заключается вся аргументація въ пользу сохраненія особаго крестьянскаго управленія. Аргументація эта съ перваго взгляда не можетъ не казаться весьма убѣдительною, но внимательное разсмотрѣніе ея приводитъ къ заключенію, что въ нѣкоторыхъ частяхъ своихъ, и притомъ самыхъ существенныхъ, она основана на недоразумѣніи. Наше крестьянство, во первыхъ, представляется *Руси* сплошною, компактною массою, связанною „общностью и солидарностью хозяйственныхъ интересовъ“, какъ будто солидарность эта настолько значительна, что не оставляетъ мѣста для розни и борьбы интересовъ, какъ будто въ крестьянскомъ „міру“ интересъ личный совершенно заслоняется и поглощается интересомъ общественнымъ. Но, къ сожалѣнію, въ дѣйствительности такой „общности и солидарности“ интересовъ далеко не существуетъ, или она является чрезвычайной рѣдкостью; напротивъ, со времени освобожденія крестьянъ интересъ личный, нерѣдко совершенно противоположный общественному, сильно выдвинулся въ крестьянской средѣ и вступилъ въ непрестанную борьбу съ интересомъ общественнымъ. Въ крестьянской средѣ выдѣлился типъ, самымъ народомъ окрещенный характернымъ именемъ *миropда*, который поѣдаетъ, подтачиваетъ міръ, стремясь подчинить его интересы своимъ личнымъ. Множество статистическихъ данныхъ, собранныхъ за послѣднее время, констатируютъ тотъ фактъ, что во многихъ мѣстностяхъ крестьянство распалось на двѣ неравныя группы — людей зажиточныхъ, благосостояніе которыхъ все болѣе и болѣе возрастаетъ, и бѣдноту, утратившую всякую хозяйственную силу. Между этими группами идетъ борьба, исходъ которой, конечно, не можетъ быть благопріятенъ для послѣдней. Мы могли бы указать много фактовъ, несомнѣнно свидѣтельствующихъ, что сельское само-

управленіе, попавши въ руки „міроѣдовъ“, перестаетъ служить интересамъ мірскимъ, дѣлается орудіемъ одной господствующей группы, но думаемъ, что факты такого рода достаточно извѣстны. Въ чемъ же, при существованіи такой розни, выражается „общность и солидарность хозяйственныхъ интересовъ?“ Не въ томъ ли колоссальномъ расхищеніи мірскихъ земель, на борьбу съ которымъ признали необходимымъ въ послѣднее время выступить нѣкоторые земства? Не въ обезземеленіи ли бѣдняковъ и сосредоточеніи массы душевыхъ участковъ въ рукахъ немногихъ „міроѣдовъ“?.. Прискорбное, хотя и естественное, при нынѣшнихъ условіяхъ, явленіе „міроѣдства“ въ значительной степени ослабляетъ и тѣ другія узы, которыя, по мнѣнію *Руси*, связываетъ крестьянство въ одно цѣлое: оно нарушило и единство „формы землевладѣнія“, такъ какъ на ряду съ владѣніемъ общиннымъ появилась у общинниковъ и собственность личная, нерѣдко крупная, ставящая общинника — личнаго землевладѣльца въ тѣже отношенія къ общинѣ, въ какой стоитъ къ ней крупный землевладѣлецъ — не крестьянинъ, интересы котораго, по приводимымъ *Русью* словамъ Ю. О. Самарина, „противуположны по существу“ интересамъ общины, „какъ интересы покупателя и продавца, кредитора и должника, производителя и потребителя“.

Подъ вліяніемъ того же явленія нарушились и „однородность быта“, и „единство обычая“. Мы лично много разъ имѣли случай наблюдать рѣзкую разницу въ бытѣ „хозяевъ“ — фабрикантовъ, владѣльцевъ промышленныхъ и торговыхъ заведеній и пр. съ одной стороны и массы крестьянъ — ихъ односельцевъ и однообщинниковъ съ другой; намъ не разъ приходилось видѣть то глубокое отдаленіе, которое существуетъ между обѣими группами сельскаго населенія, и которое проявляется притомъ при такихъ условіяхъ, когда неравенству, по видимому, не должно бы быть и мѣста — на сходахъ, на собраніяхъ ссудосберегательныхъ товариществъ, и т. под.; мы видѣли отношенія „покупщика къ продавцу“ и „кредитора къ должнику“, между односельцами, равноправными членами одного сельскаго общества, одной поземельной общины... Наконецъ, накопленіе богатствъ въ рукахъ части сельскаго населенія привело эту часть къ удаленію и отъ жизни „подъ закономъ старыхъ обычаевъ“: все чаще и чаще переходятъ зажиточные крестьяне подъ сѣнь „писаннаго закона“, все

чаще стали предъявляться къ утвержденію въ общіе суды крестьянскія духовныя завѣщанія, чаще и чаще стали вестись въ тѣхъ же судахъ тяжбы о крестьянскомъ наслѣдствѣ, о раздѣлѣ общаго крестьянскаго имущества... Остается затѣмъ „единство мысли и духа“, но судить объ этомъ мы не беремся: сознаемся откровенно, мы не имѣемъ для этого фактовъ.

Итакъ, крестьянскій „міръ“, съ его общиннымъ землевладѣніемъ, уже не представляетъ той однообразной, плотной массы, какою былъ онъ нѣкогда: въ немъ появилось уже различіе интересовъ и борьба началъ личнаго и общиннаго. Можетъ ли же, при такихъ условіяхъ, угрожать какою либо опасностію „вторженіе въ этотъ народный строй чуждой его духу стихіи“, въ лицѣ напр. священника, дворянина-землевладѣльца, торговца и т. под.? Мы съ своей стороны никакой опасности отъ этого предвидѣть не можемъ.

Несмотря на все сказанное, мы, однако, вполне раздѣляемъ мнѣніе, что наше крестьянство имѣетъ особенности, и свои особые интересы, чуждые другимъ сословіямъ. Но эти особенности и интересы имѣютъ вполне опредѣленные предѣлы и сводятся къ общинному землевладѣнію. Члены поземельной общины имѣютъ общія нужды, общіе интересы, вытекающіе изъ того обстоятельства, что они вмѣстѣ, сообщая, пользуются землею и потому поземельная община имѣетъ право на признаніе ея юридическимъ лицомъ, на охраненіе ея отъ всякихъ вторженій и посягательствъ, но ея существованіе отнюдь не можетъ служить препятствіемъ сліянію крестьянства съ другими сословіями въ области общаго управленія. Крестьянинъ, вѣвъ поземельной общины, можетъ имѣть множество другихъ интересовъ, и эти послѣдніе ставятъ его въ соприкосновеніе съ лицами другихъ сословій, находящимися съ нимъ въ одинаковыхъ условіяхъ, напр., живущими съ нимъ въ одной деревнѣ. Интересы эти перестанутъ казаться непримиримыми, коль скоро будетъ признано различіе, существующее между общиною *земельною* и *административною*. Законодательство 19 февраля 1861 года впадо, на нашъ взглядъ, въ крупную ошибку, не проведя надлежащей границы между этими двумя видами общины; принявъ за основаніе, что „сельское общество составляется изъ крестьянъ, водворенныхъ на землѣ одного помѣщика“, оно смѣшало общину поземельную съ административною, что повлекло

за собою весьма важныя неудобства. Такъ въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ общества оказались слишкомъ незначительными по своему составу, что, по выраженію *Руси*, дѣлаетъ иногда міръ „слабымъ, сирымъ, беззащитнымъ“. Въ Московской губ., напр., среднее сельское общество имѣетъ всего около 57 дворовъ и около 80 работниковъ; средній годовой бюджетъ общества не превышаетъ 107 руб., и эта ничтожная сумма обыкновенно поглощается расходами на содержаніе сельскаго управленія и полиціи. Возможно ли, при такихъ условіяхъ, исполненіе тѣхъ обязанностей, которыя возлагаются на общество закономъ и имѣютъ весьма важное значеніе для общественнаго благоустройства, какъ „заведеніе сельскихъ училищъ, содержаніе учителей и удовлетвореніе другихъ общественныхъ и хозяйственныхъ потребностей крестьянъ“ (ст. 187 Общ. Пол.), „расходы по оспопрививанію и принятіе мѣръ, предписываемыхъ уставомъ врачебнымъ, въ случаѣ появленія заразныхъ болѣзней и скотскихъ падежей; содержаніе въ исправности проселочныхъ дорогъ; призрѣніе престарѣлыхъ, дряхлыхъ и увѣчныхъ членовъ общества“ (ст. 179) и т. д. При маломъ составѣ обществъ, мірскіе сборы тяжело ложатся на общинниковъ (въ Московской губ., напр., приходится, въ среднемъ, по 1 руб. 87 коп. на дворъ и около 1 р. 34 коп. на работника), а въ тоже время, при обременительности для плательщиковъ, они ничтожны по суммѣ и потому недостаточны для достиженія цѣли. Въ устраненіе указаннаго недостатка, коммиссія Московскаго земства проектируетъ нѣкоторыя измѣненія въ организаціи сельскаго общества. По ея проекту, „каждая деревня въ 200 душъ и свыше этого числа составляетъ сельское общество. Поземельныя общины, состоящія изъ меньшаго числа душъ, соединяются въ административномъ отношеніи въ сельскія общества, либо присоединяются съ этою цѣлью къ сосѣдней деревнѣ, число жителей которой не менѣе 200 душъ. Но по хозяйственнымъ дѣламъ, связаннымъ съ поземельнымъ владѣніемъ и съ уплатою податей, каждая поземельная община, какъ бы мала она ни была, составляетъ отдѣльную хозяйственную единицу. Административная организація сельскихъ обществъ остается существующая нынѣ“.

Проектируемое увеличеніе состава сельскихъ обществъ принесетъ, безъ сомнѣнія, нѣкоторую пользу, но имъ однимъ не устраняются всѣ недостатки современной организаціи общественнаго

управленія. Въ виду того, что наша деревня уже въ значительной степени утратила исключительно сословный характеръ, мы признаемъ необходимымъ коренное переустройство сельскаго общественнаго управленія въ томъ направленіи, чтобы въ немъ могли получить удовлетвореніе всѣ, существующіе въ селеніи интересы, чтобы оно едѣлалось первой, основной единицей нашего самоуправленія. Поземельная община должна войти въ него, какъ самостоятельный членъ, наравнѣ съ личными собственниками, живущими въ предѣлахъ его территоріи, оставаясь независимой и самостоятельной въ области своего хозяйственнаго быта. Само собою разумѣется, что поземельная община можетъ и совпасть съ сельскимъ обществомъ, и что послѣднее можетъ состоять изъ однихъ крестьянъ-общинниковъ, если кромѣ ихъ не окажется другихъ обывателей въ околоткѣ, образующемъ общество. Мы твердо убѣждены, что образованіе всесословнаго общества не причинитъ никакого ушерба крестьянамъ, ни мало не посягнетъ на ихъ „самобытность“; напротивъ, оно послужитъ имъ на пользу, хотя бы уже тѣмъ, что увеличить матеріальныя средства, служащія для удовлетворенія общественныхъ потребностей, вопросъ о чемъ возникалъ уже неоднократно: еще нѣсколько лѣтъ тому назадъ въ правительственныхъ сферахъ обсуждались ходатайства о привлеченіи къ участию въ мірскихъ сборахъ обывателей селеній, не принадлежащихъ къ мѣстному крестьянскому обществу.

---

## VI.

### Волость.—Вопросъ о ея всесословности.

Въ пользу всесословности сельскаго общества высказываются немногіе; за то мысль о сліяніи крестьянъ съ другими сословіями въ болѣе обширныхъ административныхъ единицахъ—приходахъ или волостяхъ—имѣетъ много сторонниковъ. Такъ, вологодская губернская коммиссія видитъ возможность „дѣйствительнаго улучшенія крестьянскаго управленія единственно лишь путемъ полнаго уничтоженія особенныхъ крестьянскихъ учреждений и созданіемъ учреждений, которыя были бы общи для всѣхъ сословій и которыя могли бы завершиться неизбѣжнымъ и необходимымъ сліяніемъ сословій. Лишь только положится рациональное начало къ



созданію подобныхъ учреждений, тогда не понадобятся и особые суды, и особая начальственная полиція: разъ сельское и волостное самоуправленіе будетъ, по возможности, всесословнымъ и земскимъ, тогда потеряется чиновничій характеръ, пропадетъ масса начальниковъ надъ крестьянами, а сельскія и волостныя должностныя лица явятся не начальниками надъ крестьянами, а общественными дѣятелями. Что же касается суда, то недоступный въ настоящее время большинству населенія, состоящему изъ крестьянъ, мировой судъ долженъ быть поставленъ въ такое положеніе, чтобы онъ былъ одинаково доступенъ для всѣхъ: если различныя учрежденія желательно согласовать между собою, если для всѣхъ сословій нужна и полезна общая администрація, то тѣмъ болѣе судъ долженъ быть общій—и обязательно съ уничтоженіемъ сѣченія крестьянъ розгами: само собою разумѣется, что если нельзя сѣчь купца, мѣщанина, то почему должно продолжать сѣченіе крестьянина? <sup>1)</sup>.

Петербургская коммиссія „для изслѣдованія условий, вредно вліяющихъ на экономическое положеніе С.-Петербургской губерніи“, замѣчаетъ, что существующее крестьянское управленіе есть чисто сословное учрежденіе, „между тѣмъ,—говоритъ коммиссія,—оно будетъ завѣдывать не исключительно только сословными интересами крестьянскаго населенія, но до него относятся различныя административныя, полицейскія и хозяйственныя обязанности, составляющія предметъ общаго порядка управленія и относящіяся до интересовъ всего населенія данной мѣстности. Сословные, и въ особенности общинные, интересы населенія могутъ быть вполне удовлетворены въ существующемъ сельскомъ обществѣ; затѣмъ всѣ интересы, относящіеся до общаго порядка управленія, должны быть сосредоточены въ волости и удовлетворяться не однимъ крестьянскимъ населеніемъ, но всѣмъ населеніемъ, проживающимъ въ предѣлахъ волости. Подобное привлеченіе всего населенія къ участию въ управленіи волости не только облегчитъ крестьянское населеніе въ расходахъ по отправленію волостныхъ повинностей, но и привлечетъ всѣ умственныя и нравственныя силы населенія къ участию въ управленіи волостью. вмѣстѣ съ тѣмъ, крестьянское населеніе избѣгнетъ той отчуж-

<sup>1)</sup> Журналы, стр. 104.

денности отъ остальныхъ сословій, въ которомъ оно находится въ настоящее время, образованныя же и состоятельныя лица приобрѣтутъ возможность принести населенію непосредственную пользу своими средствами и знаніями“ <sup>1)</sup>. По мнѣнію костромской губернской управы, „существующая теперь крестьянская волость не составляетъ, подобно сельской общинѣ, естественную, органическую единицу, созданную самою жизнью, а есть учрежденіе искусственное, образованное для цѣлей внѣшнихъ—полицейскихъ и фискальных. Поэтому уничтоженіе ея ни въ чемъ не нарушитъ естественныхъ основъ крестьянскаго быта. Напротивъ, установленіе безсословной единицы, болѣе мелкой, чѣмъ уѣздъ, и имѣющей земскій, хозяйственный характеръ, было бы весьма полезно, такъ какъ уѣздъ слишкомъ великъ, интересы его, по различію мѣстныхъ условій, слишкомъ разнообразны, чтобы служить исключительной земской единицей, а представители его, гласные земскаго собранія, не находясь въ такой непосредственной близости къ мѣстному населенію и его нуждамъ, не могутъ такъ интересоваться и быть такъ близко знакомыми съ мелкими, но часто весьма насущными потребностями отдѣльной мѣстности. Кромѣ этого, участіе въ волостныхъ сходахъ жителей той же мѣстности, принадлежащихъ къ другимъ сословіямъ, конечно, на равныхъ правахъ съ крестьянами, будетъ весьма благотворно и въ томъ отношеніи, что внесетъ въ составъ сходовъ элементъ образованности и большую полноту и многосторонность въ ихъ сужденіяхъ“ <sup>2)</sup>.

Тульская губернская управа тоже находитъ въ учрежденіи все-сословной волости много удобствъ соціальныхъ и экономическихъ. „Участвуя на волостныхъ сходахъ,—говоритъ она,—гдѣ обсуждаются кровныя нужды и потребности крестьянскаго населенія, домохозяева образованныхъ сословій, желающіе ознакомиться съ этими нуждами, получаютъ о нихъ ясныя и точныя понятія, которыя дадутъ имъ возможность представлять эти нужды въ общественныхъ собраніяхъ. Кромѣ того, присутствіе этихъ лицъ на волостномъ сходѣ можетъ противодѣйствовать вредному влиянію полуграмотныхъ міроѣдовъ и горлановъ, которыми сами крестьяне

<sup>1)</sup> Докладъ, стр. 25.

<sup>2)</sup> Докладъ чрезв. губ. земск. собр. 1881 г., стр. 18.

тяготятся и возражать которымъ не умѣютъ. Оказать же какое-либо вредное вліяніе на волю всего волостнаго схода и провести какую-либо мѣру, противную интересамъ громаднаго большинства крестьянъ-домохозяевъ, немногочисленные представители болѣе образованныхъ сословій будутъ не въ силахъ. Между тѣмъ, участіе всѣхъ сословій на волостномъ сходѣ и при выборахъ введетъ всѣ земли, лежащія въ предѣлахъ волости, въ районъ полицейской дѣятельности старшины, въ указанныхъ для того закономъ размѣрахъ, и тѣмъ сократитъ необходимость въ содержаніи особыхъ полицейскихъ чиновниковъ различныхъ наименованій и дастъ возможность возложить расходъ на жалованье старшинъ и всѣ другіе общіе волостные расходы не на одни крестьянскія земли, которыя и безъ того несутъ не мало повинностей на сельскія потребности, а на всѣ волостныя земли, чѣмъ значительно сократятся тягости, возложенныя на крестьянское сословіе<sup>1)</sup>.

Екатеринославское уѣздное земское собраніе приводитъ въ пользу учрежденія всесословной волости слѣдующія соображенія: „1) разнородное населеніе теперешней территоріальной волости имѣетъ общую нужду въ простомъ, скоромъ, близкомъ и благоустроенномъ судѣ; частные владѣльцы низшей инстанціи суда не имѣютъ, а настоящій волостной судъ не удовлетворяетъ и крестьянъ; 2) частное землевладѣніе не имѣетъ надлежаще организованнаго полицейскаго надзора; 3) содержаніе волостныхъ учреждений для одного крестьянства обременительно, и 4) въ самыхъ этихъ учрежденіяхъ полное отсутствіе просвѣщенныхъ людей, и даже грамотный часто бываетъ одинъ только волостной писарь, а это не можетъ не отражаться на общемъ ходѣ дѣлъ общественнаго управленія. Всѣ эти обстоятельства дѣлаютъ, по мнѣнію собранія, участіе частныхъ землевладѣльцевъ въ волостномъ управленіи весьма важнымъ и служатъ основаніемъ для образованія безсословной волости, такъ какъ частное землевладѣніе, участвуя въ управленіи и въ составленіи средствъ на его содержаніе, окажетъ вліяніе на устраненіе розни, существующей между нимъ и крестьянствомъ. Правительству и земству такая волость окажетъ большую услугу въ дѣлѣ собиранія различныхъ свѣдѣній, которыя, при настоящемъ составѣ волостнаго управленія, не могутъ быть

<sup>1)</sup> Докладъ, стр. 15.

доставляемы въ необходимой полнотѣ, а доставляемыя оказываются невѣрными и поэтому могутъ оказаться бесполезными и даже ввести въ заблужденіе. Наконецъ, бессословная волость, какъ органическій членъ бессословнаго земства, будетъ болѣе полезна послѣднему въ дѣлѣ выясненія потребностей, удовлетворенія ихъ и надзора за земскимъ имуществомъ“ <sup>1)</sup>.

Однако, предположеніе объ учрежденіи всесословной волости встрѣтило много возраженій, Съ одной стороны, ея введеніе признается преждевременнымъ. Такъ, комиссія екатеринославскаго губернскаго собранія признаетъ всесословную волость учрежденіемъ, „весьма желательнымъ въ будущемъ, но несвоевременнымъ“. Препятствія къ немедленному осуществленію ея комиссія усматриваетъ, главнымъ образомъ, „въ полной неподготовленности общиннаго крестьянства къ тому, чтобы принять дѣйствительно полезное участіе въ совмѣстномъ съ собственниками другихъ классовъ завѣдываніи административно-хозяйственными интересами волости. „Въ этомъ отношеніи,—говоритъ комиссія,—крестьянство, къ прискорбію, слѣдуетъ признать менѣе готовымъ, чѣмъ оно было въ первые годы по освобожденіи“ <sup>2)</sup>. Такимъ же образомъ смотритъ и воронежская губернская комиссія. „Можетъ быть, со временемъ,—говоритъ она,—когда выработается и установится правильная дѣятельность нынѣ существующихъ земскихъ учреждений, всесословная волость станетъ учрежденіемъ желательнымъ, но для настоящаго времени она представляется учрежденіемъ, практически не осуществимымъ“ <sup>3)</sup>. Большая часть возраженій, дѣлаемыхъ противъ всесословной волости, относится къ тому типу ея, которымъ населенію волости предоставляется дѣйствительное самоуправленіе,—съ правомъ выборовъ, собраній и самообложенія. Симбирская „общая“ земская комиссія, разсматривая „весьма въ послѣднее время распространенное“ мнѣніе о необходимости учрежденія всесословной волости, подъ которой разумѣется „представительство отъ жителей всѣхъ сословій волости, имѣющее право избирать должностныхъ лицъ волостнаго

<sup>1)</sup> Постановленія XVI очер. сессіи екатеринославскаго губернскаго земск. собр. 1881 г., стр. 620.

<sup>2)</sup> Тамъ же, стр. 636.

<sup>3)</sup> Докладъ, стр. 13.

управленія, контролировать ихъ дѣйствія, право составлять волостныя смѣты и раскладки и вообще имѣющее всѣ права, которыя предоставлены земскимъ собраніямъ“, приходитъ къ заключенію, что „мысль о такой реформѣ волости не находитъ себѣ оправданій въ практическихъ условіяхъ и потребностяхъ жизни. Созданіе такой хозяйственной единицы явится насиліемъ надъ жизнью, которая не выработала никакихъ данныхъ для объединенія имущественныхъ интересовъ населенія волости. Такая мелкая всесословная хозяйственная единица явится учрежденіемъ чисто искусственнымъ, которое, кромѣ того, не будетъ, въ громадномъ большинствѣ случаевъ, обладать необходимыми умственными и нравственными силами для сложнаго хозяйственнаго управленія. Практическая невозможность уравнивать элементы землевладѣльческой и крестьянской въ волостномъ управленіи поведетъ за собою несправедливое подавленіе интересовъ одного изъ этихъ элементовъ въ пользу другого и можетъ имѣть въ результатъ не сближеніе, а взаимный антагонизмъ сословій. Не усматривая, такимъ образомъ, пользы отъ организаціи всесословной волости, комиссія не можетъ не опасаться вредныхъ результатовъ такой коренной реформы“ <sup>1)</sup>.

Орловская комиссія признаетъ всесословную волость не только невозможной, но и ненужной. „Всесословная волость,—говоритъ она,—имѣла многихъ сторонниковъ, принадлежащихъ къ направленіямъ противоположнымъ, но сначала они болѣею частью (за исключеніемъ представителей самыхъ крайнихъ мнѣній) не отдавали себѣ яснаго отчета о томъ, для какихъ собственно цѣлей она нужна. Затѣмъ, въ послѣднее время, мысль о всесословной волости сливается съ предположеніемъ объ образованіи болѣе мелкой, нежели уѣздъ, земской единицы, съ большей или меньшей, по тѣмъ или другимъ проектамъ, степенью самостоятельности. Можетъ быть, эти требованія вызываются мѣстными условіями тѣхъ губерній, гдѣ пространство уѣздовъ слишкомъ обширно, но въ нашей средней полосѣ уѣздъ, для земскаго самоуправленія, составляетъ лишь нормальную, издавна сложившуюся единицу, въ которой правильное административное

---

<sup>1)</sup> Труды, стр. 94.

и хозяйственное устройство можетъ быть образовано съ полнымъ удобствомъ для населенія, и раздробленіе уѣзда на самостоятельныя земскія волости могло бы повести къ послѣдствіямъ, совершенно противоположнымъ тѣмъ, которыхъ ожидаютъ наиболѣе искренніе защитники мелкой земской единицы. Самый надежный элементъ изъ среды мѣстныхъ землевладѣльцевъ едва ли будетъ въ состояніи оказать благотворное вліяніе; лица, принадлежащія къ этому кругу, большею частію отвлечены отъ дѣлъ ближайшаго къ ихъ имѣнію округа или государственной службой, или же земской, но въ другой сферѣ, и не будутъ имѣть возможности постоянно участвовать въ волостномъ самоуправленіи и слѣдить за его развитіемъ. Напротивъ, тотъ вліятельный въ сельской средѣ и вредный классъ, противовѣсъ которому думаютъ найти въ лучшихъ людяхъ данной мѣстности, войдетъ въ составъ волостныхъ земскихъ учреждений и получитъ въ немъ перевѣсъ уже не окольными путями, какъ теперь, а на почвѣ, открытой для него самимъ закономъ. Если въ настоящее время въ волостныхъ сходахъ участвуютъ люди этого типа, то ихъ вліяніе сколько-нибудь умѣряется принадлежностью къ сельскимъ общинамъ, а въ земскую волость они войдутъ всѣ, большинство же изъ нихъ—мѣщане и разночинцы. Такимъ образомъ, низменные и своекорыстные инстинкты получаютъ преобладаніе, въ ущербъ интересамъ общиннымъ, а равно и интересамъ относительно крупнаго личнаго землевладѣнія, представители коего будутъ съ перваго же шага отстранены численною силою. Отсюда, вмѣсто ожидаемаго единенія и взаимнодѣйствія, скоро возникнутъ недоразумѣнія и даже вражда между двумя группами населенія, доселѣ жившими въ мирѣ и согласіи. Подобныя опасенія ослабляются уступкой, допускаемою нѣкоторыми проектами, именно въ томъ, что волостные сходы лишаются права самообложенія, и имъ, кромѣ выборовъ, предоставляется лишь о нуждахъ, требующихъ расхода, входить съ представленіями въ уѣздныя земскія собранія. Но при такомъ условіи въ образованіи всесловныхъ волостей не окажется настоящей надобности, по крайней мѣрѣ, теперь, когда предвидится важное преобразованіе въ крестьянскомъ управленіи; оно неминуемо потребуетъ усиленной дѣятельности способныхъ и заслуживающихъ довѣрія людей, а извѣстно, что въ нашихъ уѣздахъ почти разобраны всѣ лучшія личныя силы и безъ дѣла не остаются



ся. Представлять земскимъ собраніямъ о своихъ общественныхъ нуждахъ можетъ и нынѣ всякое сельское общество, всякая волость и даже частное лицо, и удовлетвореніе такихъ ходатайствъ зависитъ отъ мѣры разумности и справедливости требованій, а не отъ облеченія ихъ въ ту или другую официальную форму, будь то хотя бы и постановленіе всесословнаго волостнаго схода<sup>1)</sup>.

Самарская губернская коммиссія не соглашается съ мнѣніями сторонниковъ всесословной волости, что послѣдняя будетъ наиболѣе соответствующимъ учрежденіемъ для объединенія интересовъ разнородныхъ классовъ, входящихъ въ составъ земства. Она полагаетъ, что „никакія учрежденія никогда не создавали солидарности экономическихъ интересовъ, разъ эта солидарность не вытекла изъ совокупности отношеній извѣстнаго экономического строя. Исторія нынѣшней крестьянской волости какъ нельзя лучше показываетъ справедливость этого положенія, такъ какъ созданная закономъ, помимо жизни, волостная связь совсѣмъ не объединила интересовъ отдѣльныхъ общинъ, входившихъ въ составъ волости, несмотря на то, что между ними, какъ однородными экономическими группами, было несравненно болѣе естественной солидарности, чѣмъ между представителями разныхъ видовъ землевладѣнія, въ районѣ предполагаемой всесословной волости. Діаметральная противоположность принциповъ, на которыхъ основано частное и общинное землевладѣніе, будетъ всегда служить существеннымъ препятствіемъ для равноправнаго экономического между ними союза, въ особенности въ предѣлахъ ограниченаго круга, гдѣ взаимно-противоположные интересы представителей разныхъ видовъ замлевладѣнія будутъ сталкиваться наиболѣе чувствительнымъ образомъ. Поэтому коммиссія полагаетъ, что всесословная волость, какъ небольшое представительное собраніе, по кругу вѣдѣнія однородное съ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, привело бы не къ объединенію интересовъ населенія, а къ усиленію экономической розни между разнородными классами, къ перенесенію этой розни изъ сферы частныхъ отношеній въ сферу функцій общественныхъ учреждений и къ усвоенію послѣдними, вопреки ихъ назначенію, рѣзко сословной окраски. А при такомъ направленіи земской дѣятельности въ предполагаемыхъ мелкихъ

---

<sup>1)</sup> Докладъ, стр. 31.

земскихъ округахъ, еще менѣе позволительно разсчитывать, чтобы экономическіе интересы массы населенія нашли себѣ въ органахъ земства всестороннее и справедливое удовлетвореніе<sup>1)</sup>.

Въ рязанской „общей“ комиссіи и въ губернскомъ собраніи противъ учрежденія „мелкой земской единицы“ были высказаны слѣдующія соображенія. Гласный А. И. Кошелевъ, „вполнѣ сочувствуя мыслямъ, которыя руководятъ предлагающими устройство мелкой земской единицы, признавая даже, что земству трудно хорошо исполнять лежащія на немъ обязанности, не имѣя болѣе мелкаго, чѣмъ уѣздъ, органа,—не видитъ, однако, никакой возможности устроить эту единицу. Одно изъ двухъ: либо придется дать землевладѣльцамъ въ этихъ единицахъ столько же голосовъ, сколько крестьянскимъ общинамъ, или даже больше, соразмѣрно съ количествомъ владѣемой ими земли, либо оставить за каждымъ землевладѣльцемъ право лишь на одинъ голосъ, какимъ бы значительнымъ количествомъ земли онъ ни владѣлъ. Въ первомъ случаѣ, крестьяне будутъ въ полной, почти крѣпостной зависимости отъ землевладѣльцевъ; во второмъ случаѣ, землевладѣльцы отдаются въ полное подчиненіе крестьянскихъ общинъ, которыя могутъ обложить ихъ имущества какимъ угодно сборомъ“. По мнѣнію гласнаго И. А. Лукинскаго, учрежденіе мелкой единицы не повлечетъ за собою устраненія розни между сословіями, существованіе которой гласный, впрочемъ, отрицаетъ. Мелкая единица причинитъ только ущербъ землевладѣльцамъ, которымъ придется „нести расходы на такіе предметы, которыми они никогда пользоваться не будутъ, напр., на сельскія школы, хлѣбныя магазины и проч., и проч.“. Гласный думаетъ, что рознь между сословіями усилится, если она есть, и возникнетъ, если ея нѣтъ. „Собраніе мелкаго округа,—говоритъ онъ,—составляется изъ землевладѣльцевъ, имѣющихъ опредѣленный цензъ, и крестьянъ-общинниковъ. Во всякомъ округѣ крестьяне будутъ имѣть подавляющее большинство. Если въ округѣ найдется челоѣкъ, способный эксплуатировать слабости и нужды крестьянъ, то въ этомъ округѣ онъ заберетъ всѣ дѣла въ свои руки и дѣло поведетъ въ личномъ своемъ интересѣ. Такой округъ возвратится къ крѣпостному праву. Частный землевладѣлецъ убѣжитъ изъ

1) Постановл. XVII очер. самарскаго губ. з. собр., стр. 871.

него, а крестьяне, подавленные необходимостью, будутъ ненавидѣть эксплуататора, а дѣлать все по его волѣ. Если найдется округъ, гдѣ такой личности не окажется, то если крестьяне скоро поймутъ, что жить на чужой счетъ легко, и ихъ распоряженія, не смотря на протестъ землевладѣльца, никогда не будутъ согласны съ его интересами, землевладѣлецъ убѣжитъ и отсюда". Поэтому мелкая земская единица „не только не нужна, но положительно вредна". Гласный Алѣевъ выражаетъ опасеніе, что управленіе попадетъ въ руки кулаковъ. „Въ округѣ,—говоритъ онъ,—живутъ 2—3 изъ интеллигентныхъ землевладѣльцевъ, нѣсколько неинтеллигентныхъ лицъ, большею частью мелкихъ собственниковъ, кабатчиковъ, кулаковъ, которые приобрѣтаютъ землю и эксплуатируютъ остальное населеніе, и огромныя массы неразвитыхъ лицъ—крестьянъ. Изъ лицъ интеллигентныхъ едва ли согласится кто-либо занять мѣста завѣдывающихъ дѣлами округа, съ вознагражденіемъ 200—300 р. Кто же будетъ завѣдывать? Останутся кулаки или мироды изъ крестьянъ". Гласный Дробышевскій, поддерживая мнѣніе г. Алѣева, сомнѣвается, чтобы по образованіи округовъ земскія дѣла пошли лучше: „Если наши земскія учрежденія мало сдѣлали, неужели могутъ сдѣлать одни крестьяне въ округѣ? Они, въ силу своей лѣни, безъ понужденія даже не сдѣлаютъ стока, необходимаго для осушенія гнилаго болота"... 1).

Въ казанскомъ губернскомъ собраніи противникомъ всесословной волости выступилъ непремѣнный членъ мѣстнаго губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, г. Купріяновъ. Его аргументація сводится въ слѣдующему. Въ настоящее время выборныя должностныя лица волостнаго управленія не въ состояніи справиться съ тѣми дѣлами, которыя ведутся въ волостныхъ правленіяхъ, въ всесословной же волости дѣла будутъ еще больше, дѣла будутъ болѣе сложныя и, наконецъ, самый районъ волости увеличится въ три или четыре раза. Въ Казанской губ., въ силу необходимости, большая часть должностей предсѣдателей и членовъ волостныхъ управъ будутъ замѣщены лицами крестьянскаго сословія. „И это,—говоритъ г. Купріяновъ,—еще будетъ самый лучший исходъ дѣла, такъ какъ у насъ еще много найдется лицъ

1) Журналы рязанскаго губ. з. собр. X чрезв. созыва, май 1881, стр. 106 и 169.

образованныхъ, которыя пожелаютъ занять эти должности только для полученія извѣстнаго гонорара, или, что еще хуже, для достиженія личныхъ корыстныхъ цѣлей. Всѣ эти лица, безъ сомнѣнія, выступаютъ кандидатами на должности въ волостныхъ управахъ, новыхъ же лицъ изъ класса людей образованныхъ, которыя бы рѣшились за незначительное вознагражденіе занять мѣста въ волостныхъ управахъ, будетъ слишкомъ недостаточно, чтобы замѣстить, среднимъ числомъ, до 20 новыхъ должностей въ каждомъ уѣздѣ и до 240 новыхъ должностей во всей губерніи. Всѣ мы хорошо знаемъ, какъ трудно составить въ уѣздѣ одну земскую управу, какъ мало находится охотниковъ изъ лицъ, достойныхъ посвятить себя земской дѣятельности; не трудно поэтому предвидѣть, что волостныя управы будутъ составлены изъ лицъ, совершенно нежелательныхъ, или изъ лицъ крестьянскаго сословія. Въ первомъ случаѣ, настанетъ давно желанная для многихъ пора, подъ видомъ занятія общественною дѣятельностью, пользуясь своимъ положеніемъ, устраивать насчетъ ближняго свой собственныя дѣла, а во второмъ случаѣ, предсѣдатели и члены волостныхъ управъ будутъ поставлены въ еще худшее положеніе, чѣмъ нынѣ находятся волостные старшины, такъ какъ при расширенномъ кругѣ дѣятельности, они уже вполнѣ будутъ чувствовать себя въ зависимости отъ дѣлопроизводителей управъ, которые, такимъ образомъ, на дѣлѣ будутъ вершителями земскихъ дѣлъ въ волостныхъ управахъ". Въ ожидаемое сліяніе сословій г. Куріановъ не вѣритъ. „Волость,—говоритъ онъ,—даже и въ увеличенномъ размѣрѣ, не будетъ заключать въ себѣ тѣхъ элементовъ, изъ коихъ можетъ быть создано представительство съ земскимъ всесословнымъ характеромъ. Насколько трудно создать такое представительство даже въ такихъ сравнительно крупныхъ единицахъ, какъ уѣздъ, это доказываютъ намъ уѣздныя земскія собранія, гдѣ нерѣдко можно встрѣтить полное преобладаніе представителей какой-либо одной группы мѣстнаго населенія. Въ волостяхъ же такое преобладаніе представителей одного сословія будетъ явленіемъ неизбежнымъ, послѣдствіемъ чего явится подчиненіе интересовъ одного сословія не общимъ земскимъ интересамъ, а выгодамъ той группы, представительство которой будетъ преобладать или въ численномъ, или въ умственномъ отношеніи. Что это не поведетъ къ желанному сближенію сословій, то это несомнѣнно;

скорѣе можно опасаться того, что всесословная волость послужитъ очагомъ для подогрѣванія непріязни между сословіями, которая такъ вредно отзывается на общей дѣятельности государственной организаціи“<sup>1)</sup>.

Сходныя съ изложенными соображенія представлены членомъ тверской комиссіи С. Д. Квашнинымъ-Самаринымъ, который тоже признаетъ учрежденіе всесословной волости нежелательнымъ. Прежде всего, г. Самаринъ не ожидаетъ улучшенія состава волостныхъ сходовъ черезъ открытіе доступа въ нихъ лицамъ не крестьянскаго сословія. „Конечно, — говоритъ онъ, присутствіе въ составѣ волостнаго схода образованныхъ помѣщиковъ во многихъ отношеніяхъ должно бы отразиться на волости. Но много ли ихъ? Мы видимъ, что наши уѣзды пустѣютъ все болѣе и болѣе. Мы начинаемъ уже затрудняться въ выборѣ мировыхъ судей; мы смотримъ на службу предводителей дворянства, какъ на жертву уѣзду. Выборъ членовъ управы изъ помѣщиковъ становится роскошью, которую не всякій уѣздъ можетъ себѣ позволить. Лицъ, не занятыхъ службою, въ каждомъ уѣздѣ очень немного, и эти немногіе не занимаютъ никакихъ должностей обыкновенно по двумъ причинамъ: или по нежеланію, или по непригодности. Людей, желающихъ служить и имѣющихъ возможность занимать мѣста съ пользою для общества, но не служащихъ, почти нѣтъ. Борьба партій, интриги, устраненіе порядочныхъ людей отъ дѣятельности переходятъ все болѣе и болѣе въ область преданій. Можно сказать навѣрное, что, устроивъ всесословную волость, мы почти не найдемъ образованныхъ, свободныхъ и полезныхъ людей, которые согласятся отдать свой трудъ новому волостному управленію. Слѣдующее сословіе — священники. О нихъ не буду и судить, не зная, насколько они будутъ готовы принять какое-либо участіе въ волостныхъ дѣлахъ, хотя и не сомнѣваюсь въ томъ, что они могутъ принести замѣтную пользу, какъ по степени своего развитія, такъ и по близости къ населенію. О купцахъ можно сказать то же, что и о помѣщикахъ. Затѣмъ остаются еще разночинцы, мѣщане, торговцы и, всего чаще, содержатели питейныхъ заведеній на собственной землѣ. Не понимаю,

<sup>1)</sup> Постановл. XVII очер. казанскаго губ. земск. собр., съ 3 по 23 дек. 1881 г., стр. 787 и сл.

въ какомъ отношеніи участіе этихъ людей въ волостномъ управленіи можетъ быть желательно. Развѣ только для того, чтобы окончательно парализовать вліяніе немногихъ остающихся помѣщиковъ". Разсматривая, далѣе, тѣ дѣла, которыя могутъ быть поручены волостному управленію, г. Квашнинъ-Самаринъ приходитъ къ заключенію, что они едва ли пойдутъ лучше, нежели теперь. Выводы, къ которымъ приходитъ г. Самаринъ, заключаются въ слѣдующемъ: 1) всесословная волость, вслѣдствіе громаднаго численнаго превосходства крестьянъ, будетъ очень мало отличаться отъ нынѣшней волости; 2) въ качествѣ мелкой земской единицы, она окажется несостоятельною; 3) перенесеніе избранія гласныхъ на волостные сходы (какъ проектировала тверская коммиссія) отразится очень дурно на составѣ земскаго собранія; 4) стремленіе въ образованію безсословной волости основано исключительно на теоретическихъ соображеніяхъ и не вызывается дѣйствительною потребностью; 5) устройство безсословной волости будетъ бесполезной, а во многихъ случаяхъ и вредной ломкой существующихъ учреждений. Обращаясь, наконецъ, къ вопросу — будутъ ли довольны крестьяне допущеніемъ въ волость лицъ другихъ состояній, г. Самаринъ отвѣчаетъ на него отрицательно. „Сословная обособленность, — говоритъ онъ, — существуетъ между крестьянами, можетъ быть, еще болѣе, чѣмъ между лицами другихъ сословій; крестьяне любятъ быть одни, и только въ этомъ положеніи чувствуютъ себя совершенно свободными. Помприть ихъ съ безсословною волостью можетъ только предоставленіе крестьянскому большинству безконтрольнаго права облагать налогами земли, принадлежащія лицамъ другихъ состояній, на волостные расходы“<sup>1)</sup>.

Возраженія противъ всесословной волости, такимъ образомъ, сводятся къ слѣдующимъ положеніямъ:

1) Діаметральная противоположность принциповъ личнаго и общиннаго землевладѣнія и невозможность, вслѣдствіе этого, соединенія представителей того и другаго въ одномъ общемъ управленіи.

2) Невозможность уравниванія крестьянскаго и владѣльческаго элементовъ, благодаря которой первый будетъ имѣть, по

1) Матеріалы коммиссіи по крест. вопросу, стр. 22 и слѣд.



численности своей, преобладающее вліяніе, въ ущербъ интересамъ личныхъ владѣльцевъ.

3) Недостатокъ умственныхъ и нравственныхъ силъ, способныхъ посвятить себя дѣятельности на поприщѣ волостнаго управленія. Образованные землевладѣльцы, будучи малочисленны, не въ состояніи оказать полезнаго вліянія на ходъ волостныхъ дѣлъ; напротивъ, вліяніе вредныхъ классовъ усилится.

Разсматривая указываемыя препятствія къ учрежденію всеословной волости, комиссія казанскаго губернскаго собранія пришла къ заключенію, что „останавливаться учрежденіемъ всеословной волости за неразвитостію крестьянскаго сословія не только нѣтъ основанія, а, напротивъ, эта то именно неразвитость и должна побуждать къ скорѣйшему учрежденію ея, въ виду того, что всеословная волость, несомнѣнно, окажетъ такое же благотворное вліяніе на населеніе, между прочимъ и въ смыслѣ воспитательномъ, какъ и другія реформы послѣдняго времени. Въ свою очередь, предполагаемая всеословная волость должна будетъ привлечь классъ отдѣльныхъ землевладѣльцевъ къ большому участию въ мѣстныхъ общественныхъ дѣлахъ; а при возможности и справедливости допущенія къ этому участию и другихъ лицъ, проживающихъ въ волости, хотя и не владѣющихъ недвижимою собственностью, но получающихъ извѣстный доходъ, въ видѣ ли жалованья, или другаго содержанія, заработка отъ промысла и т. п., и долженствующихъ поэтому участвовать въ платежахъ на общіе расходы волости, число интеллигентныхъ лицъ на волостныхъ собраніяхъ можетъ значительно увеличиться, такъ что, въ виду этого, и сохраняя вѣру въ добрыя свойства нашего крестьянина, едва ли можно серьезно опасаться подавленія на сходахъ неразвитою массою интеллигентныхъ лицъ; къ тому же, на первое время, для предупрежденія чрезмѣрнаго обремененія налогами отдѣльныхъ землевладѣльцевъ, будетъ вполне целесообразно принять мѣру, уже и указанную въ проектахъ нѣкоторыхъ земствъ, а именно: предоставленіе уѣзднымъ земскимъ собраніямъ права установленія опредѣленнаго процента съ доходности имуществъ въ волости, выше котораго онѣ не могутъ облагать себя сборами на волостные расходы. Потребности же, долженствующія быть отнесенными къ предметамъ вѣдомства волостей, какъ мелкихъ земскихъ хозяйственныхъ единицъ, несом-

нѣнно, существуютъ и въ общихъ чертахъ онѣ тѣ же, какъ и потребности земства вообще: это—пути сообщенія, проселочные, конечно, мѣстное призрѣніе, школы грамотности, низшія профессиональныя школы, съ цѣлью развитія кустарной промышленности, и т. п., — только онѣ въ настоящее время или не удовлетворяются вовсе, или удовлетворяются неправильно. Оградить мелкія земскія единицы отъ давленія администраціи и вообще предупредить утрату ими своего прямого назначенія—заботы о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ (въ такомъ направленіи высказываются опасенія) — имѣется полная возможность чрезъ поставленіе ихъ въ тѣсную связь и подъ охрану существующихъ земскихъ учреждений. Наконецъ, передача въ всесословную волость завѣдыванія, на ряду съ сословными дѣлами крестьянъ и подобными же дѣлами проживающихъ въ волости лицъ другихъ сословій, опека, являясь совершенно правильною и послѣдовательною съ введеніемъ принципа всесословности въ волостномъ управленіи мѣрою, не можетъ представить особенныхъ неудобствъ, въ виду значительнаго расширенія круга лицъ, изъ которыхъ могутъ быть избираемы какъ должностныя лица волостнаго управленія вообще, такъ и въ частности — опекуны. Кромѣ того, дѣйствія волостныхъ земскихъ учреждений по этому рода дѣламъ могутъ быть подчинены контролю уѣздныхъ земскихъ учреждений<sup>1)</sup>.

Вотъ еще соображенія, высказанныя въ пользу всесословной волости гласнымъ казанскаго губернскаго собранія А. В. Васильевымъ. По мнѣнію гласнаго, крестьянская волость должна быть сохранена, но строго для однихъ крестьянъ. Затѣмъ, „полицейскія и фискальныя обязанности, исполненіе земскихъ требованій, удовлетвореніе всѣхъ общихъ территоріальныхъ потребностей (общественное призрѣніе, дороги, ремесленныя училища, содержаніе фельдшера),—все это должно быть возложено на всесословную волость. Тогда удовлетворится и справедливость, потому что расходы падутъ на всѣ сословія, но за то и эти сословія получатъ вполне законное право слѣдить за исполненіемъ полиціею волости мѣръ предосторожности противъ эпидемій, эпизоотій и т. п. Крестьянство, при строгомъ и справедливомъ проведеніи имущественнаго ценза, получить возможность защи-

1) Докладъ, стр. 7.

щать всѣ свои интересы. Государство и земство найдутъ лучшіе органы для исполненія своихъ требованій въ болѣе, чѣмъ теперешняя крестьянская волость, участкѣ, заключающемъ, кромѣ неграмотныхъ крестьянъ, и лица другихъ сословій. Полицейская власть надъ населеніемъ приметъ во всесословной волости другой, менѣе рѣзкій, характеръ, чѣмъ въ волости, состоящей исключительно изъ населенія, еще помнящаго крѣпостное право. Всесословная волость будетъ служить, какъ коллегіальное и гласное учрежденіе, и лучшимъ контролемъ надъ дѣйствіями даже крестьянскихъ властей, чѣмъ единоличный надзоръ мирового посредника или негласный уѣзднаго присутствія. Наконецъ, мы получимъ мелкій земскій участокъ, надобность въ которомъ ощущается. Наши теперешнія земскія управы подчасъ обращаются въ канцеляріи, у нихъ нѣтъ живаго общенія съ мѣстностью, которое будетъ въ мелкомъ участкѣ: дороги, училища, все пойдетъ лучше при близкомъ надзорѣ на мѣстѣ. Крестьянская волость, освобожденная отъ полицейскихъ обязанностей, станетъ истиннымъ органомъ крестьянскаго самоуправления, истиннымъ носителемъ народнаго духа, выразителемъ народныхъ взглядовъ. Такова разносторонняя польза устройства безсословной волости. Какія возраженія можно сдѣлать противъ нея? Говорятъ, что нѣтъ людей. Но такіе возгласы раздавались передъ всякою реформою, а люди находились<sup>1)</sup>. По мнѣнію гласнаго „жизнь и теперь уже предъявляетъ многія требованія, которыя могутъ осуществиться устройствомъ мелкаго земскаго участка: таковы дѣла общественнаго презрѣнія, медицинская часть, устройство ремесленныхъ школъ. Все это, если вникнуть глубже, полезно и для землевладѣльцевъ и для крестьянъ. Дороже, чѣмъ теперешнія волости, новая земская единица не станетъ, потому что она замѣняетъ теперешнія четыре волости и получаетъ новыя средства отъ привлеченія къ расходамъ другихъ сословій. Сословіе болѣе образованное не будетъ задавлено на волостныхъ собраніяхъ, потому что за нимъ много полезныхъ свѣдѣній и опытности, приобрѣтенныхъ въ земскихъ дѣлахъ“<sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Постановл. XVII очер. Каз. губ. з. собр., 759 и 766 стр.

VII.

**Волость, какъ земская единица.**

Всѣ споры о всесословной волости и возраженія противъ нея относятся къ типу волости *самоуправляющейся*, составляющей болѣе мелкую, чѣмъ уѣздъ, единицу мѣстнаго самоуправления. Земскіе проекты признаютъ за этой волостью право собраній, выборовъ и самообложения. Сторонники такой волости даютъ ей организацію, одинаковую съ организаціею земскихъ учреждений, и строятъ все мѣстное управленіе — волостное, уѣздное и губернское — по одному образцу. „Всѣ мѣстныя, какъ уѣздныя, такъ и губернскія учрежденія, — говоритъ новгородская губернская управа, — находятся въ самой тѣсной, непосредственной связи между собою, и потому для усиленнаго выполненія предполагаемой реформы необходимо, чтобы была соблюдена строгая послѣдовательность, и чтобы вся сѣть мѣстныхъ учреждений была логическимъ развитіемъ однихъ и тѣхъ же принциповъ“. Исходя изъ этихъ началъ, новгородская губернская управа считаетъ необходимымъ полное объединеніе самоуправления въ земскихъ учрежденіяхъ, которыя должны служить средоточіемъ всѣхъ мѣстныхъ интересовъ и удовлетворять всѣмъ потребностямъ мѣстнаго управленія. Полицейскія обязанности также должны быть возложены на лицъ, избираемыхъ земствомъ. Преобладаніе административной власти должно быть безусловно уничтожено. Предѣлы настоящаго уѣзда слишкомъ велики для правильнаго и успѣшнаго удовлетворенія всѣхъ разнообразныхъ нуждъ населенія, а потому необходимо установленіе болѣе мелкой земской единицы, вѣдающей мѣстные интересы своего района и избирающей представителей въ уѣздное земское собраніе, которое должно охватывать интересы всего уѣзда. Слѣдующей, болѣе крупной единицей земскаго самоуправления является губернское земское собраніе, на которомъ лежатъ заботы объ удовлетвореніи интересовъ цѣлой губерніи. Первоначальная мелкая земская единица, какъ и вся система земскаго самоуправления, должна быть основана на принципѣ *бессословности*. Въ земскихъ учрежденіяхъ должны находить удовлетвореніе всѣ разнообразные интересы

мѣстности, но не интересы сословные“ <sup>1)</sup>. На тѣхъ же началахъ строить систему мѣстнаго управленія владимірское губернское земское собраніе. Низшей земской единицей оно признаетъ волость, за нею слѣдуетъ уѣздъ, и, наконецъ, губернія. Каждая изъ этихъ единицъ имѣетъ распорядительное собраніе и исполнительный органъ изъ лицъ, избираемыхъ собраніемъ.

Проекты владимірскаго и новгородскаго земствъ признаютъ низшею единицею самоуправленія волость или округъ, самостоятельно завѣдывающій ввѣренными волостному или окружному управленію дѣлами. Другіе проекты не придаютъ волости такого значенія. Они за единицу самоуправленія признаютъ уѣздъ, а подраздѣленіямъ его даютъ значеніе исключительно административное. Тѣ и другіе, впрочемъ, сходятся въ томъ, что смотрятъ на волость, какъ на низшую земскую единицу. Необходимость такой единицы давно уже доказана опытомъ. Нашъ уѣздъ на столько великъ, что веденіе въ немъ хозяйства, посредствомъ однихъ центральныхъ органовъ, встрѣчаетъ весьма серьезныя затрудненія. Между тѣмъ, земское управленіе располагаетъ только однимъ исполнительнымъ органомъ—управой, дѣйствующей на пространствѣ всей уѣздной территоріи, и на мѣстахъ никакихъ органовъ не имѣетъ; учрежденія мѣстныя—сельскія и волостныя отъ земства не зависятъ, въ непосредственной связи съ нимъ не состоятъ. Вслѣдствіе этого многія отрасли земскаго хозяйства, требующія дѣятельности непосредственно на мѣстахъ, очень часто оставляются безъ надлежащаго попеченія и многіе существенные мѣстные интересы остаются неудовлетворенными. „Кромѣ губерніи и уѣздовъ,—говоритъ рязанскій гласный кн. С. В. Волконскій, въ своемъ „мнѣніи о необходимости образованія мелкой земской единицы“,— у насъ есть еще села, деревни, хутора, фабрики, заводы и т. д., которые имѣютъ свои общія сосѣдскія нужды, мало интересныя для крупныхъ хозяйственныхъ единицъ, но для нихъ самихъ насущныя, часто составляющія вопросъ о поднятіи или упадкѣ ихъ благосостоянія. Но эти ихъ нужды забыты положеніемъ о земск. учр. А, между тѣмъ, только онѣ, эти мелкія единицы, эти наши сельскія захолустья и даютъ средства къ осуществленію всѣхъ земскихъ надобностей, не только ихъ собствен-

<sup>1)</sup> Докладъ очередному собранію 1881 г., стр. 9.

ныхъ, но и губернскихъ и уѣздныхъ, такъ какъ въ нихъ однихъ живутъ и только чрезъ ихъ посредство могутъ развиваться производительныя земскія силы и, конечно, никакое уѣздное, а тѣмъ паче губернское собраніе не угадаетъ и не удовлетворитъ ихъ собственныхъ нуждъ такъ же успѣшно, какъ они сами. А, между тѣмъ, что они могутъ сдѣлать для себя? Они разобщены до такой степени, что постоянные ихъ обыватели, будучи сосѣдями, сходясь въ одной церкви къ обѣднѣ, не имѣютъ законнаго права гдѣ-нибудь собраться для того, чтобы потолковать и сдѣлать постановленіе, напр., хотя о прорытіи какой-нибудь канавы для осушенія гнилаго болота, издавна угощающаго ихъ лихорадками. Онѣ, эти мелкія единицы, не только разобщены между собою, но и съ существующими земскими учрежденіями имѣютъ одну только связь, вытекающую изъ обязанности выплачивать земскія повинности, а затѣмъ ни онѣ къ земскимъ учрежденіямъ, ни земскія учрежденія къ нимъ не имѣютъ никакихъ отношеній. При такомъ положеніи земскаго дѣла можно ли ожидать, что нынѣшнія земскія учрежденія одни когда-нибудь исполнять все то, что возлагаютъ на нихъ законъ, надежды и потребности земства? Нѣтъ, у нихъ нѣтъ для этого почвы подъ ногами. За недостаткомъ прямой органической связи съ самой причиной возникновенія земскихъ учрежденій, — продолжаетъ авторъ, „мнѣнія“, — т.-е. съ интересами тѣхъ мелкихъ единицъ, для которыхъ они болѣе всѣхъ нужны, и за неимѣніемъ, вслѣдствіе того, живой производительной работы, имъ скоро придется или витать въ области отвлеченныхъ вопросовъ, разрѣшающихся ходатайствами, или превращаться мало-по-малу въ канцеляріи выборныхъ чиновниковъ, также мало заинтересованныхъ всѣмъ, что находится внѣ предѣловъ ихъ формальныхъ обязанностей, какъ и чиновники всякихъ другихъ канцелярій. Такимъ образомъ пятнадцатилѣтній опытъ приводитъ къ заключенію, что для правильнаго и успѣшнаго развитія земскаго дѣла недостаточно однихъ губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденій, что наши мелкія хозяйственныя единицы, наши сельскія захолустья, эти производители всего нашего богатства, слишкомъ отдалены, слишкомъ изолированы отъ центровъ земской дѣятельности и что необходимо, наконецъ, заняться ихъ устройствомъ, соединить ихъ въ земскіе округа, мѣнѣе крупные, чѣмъ уѣзды, но болѣе способные видѣть ихъ нужды,



необходимо, наконецъ, и имъ предоставить законное право совѣщаться о своихъ нуждахъ и удовлетворять ихъ общими силами" <sup>1)</sup>.

Съ другой стороны, отсутствіе на мѣстахъ органовъ, чрезъ которые могли бы быть выполняемы возложенныя на земскія учрежденія обязанности, въ значительной степени затрудняетъ земскую дѣятельность. Управа одна, хотя бы въ составѣ, усиленномъ до высшаго допускаемаго закономъ, не въ состояніи услѣдить за всѣми подробностями выполнения земскихъ дѣлъ на мѣстахъ уже потому, что члены ея не могутъ обладать достаточнымъ знакомствомъ съ условіями всѣхъ мѣстностей уѣзда, условіями, нерѣдко крайне разнообразными. Особенно рельефно обнаруживается безсиліе управы въ такихъ отрасляхъ земскаго хозяйства, какъ общественное призрѣніе и народное продовольствіе. Опытъ призрѣнія семействъ воинскихъ чиновъ во время войны 1877—1878 гг. вполне убѣдительно доказалъ всю настоятельную необходимость содѣйствія въ этомъ дѣлѣ мѣстныхъ жителей. Для назначенія пособія солдатскому семейству нужно было удостовѣриться, дѣйствительно ли ходатайствующие о призрѣніи въ немъ нуждаются и имѣютъ на него право. Исполнить эту задачу члену управы, если ему лично не извѣстно положеніе изслѣдуемой семьи, не представлялось никакой возможности: приходилось или основывать свое сужденіе на чисто внѣшнихъ признакахъ, или полагаться на показанія мѣстнаго духовенства и волостныхъ правленій. Не удивительно, если, при такихъ условіяхъ, много земскихъ денегъ израсходовано непроизводительно, и если, въ то же время, многіе, дѣйствительно нуждавшіеся, не получали помощи. Тоже самое и въ отношеніи народнаго продовольствія. Ежегодно членами управъ производятся дознанія о положеніи крестьянъ, просящихъ ссудъ на посѣвъ; составляются подробныя подворныя описи, собираются разнообразныя свѣдѣнія и, въ концѣ-концовъ, производившій дознаніе членъ управы все-таки не въ состояніи надлежащимъ образомъ выяснить, которая семья нуждается въ ссудѣ, которая можетъ обойтись собственными средствами; онъ выноситъ лишь общее впечатлѣніе, что въ данномъ селеніи нужда въ сѣменахъ на посѣвъ существуетъ и, волей-

<sup>1)</sup> Журн. рязанскаго губ. з. собр. X чрезв. соз., май 1881 г., стр. 126.

неволей, ссуда разрѣшается всѣмъ домохозяевамъ, по душамъ, вопреки категорическому запрещенію закона. Но отпускомъ разрѣшенной данному обществу ссуды обязанности управы по продовольственной части не должны ограничиваться: чтобы ссуда достигла цѣли, необходимо наблюсти за раздачею сѣмянъ или денегъ согласно разрѣшенію, за употребленіемъ ссуды на предметъ ея назначенія, наконецъ, за своевременнымъ ея возвратомъ, а, между тѣмъ, выполнение всего этого для управы совершенно невозможно. Если бы она и рѣшилась произвести всѣ указанныя операціи, то дѣло настолько бы затянулось, что большинство крестьянъ, вѣроятно, отказалось бы отъ земскихъ ссудъ и предпочло бы обратиться къ помощи ростовщиковъ, не сопряженной съ стѣснительными формальностями. Управа, поэтому, вынуждена предоставить всѣ исполнительныя подробности волостнымъ и сельскимъ властямъ, хорошо сознавая, что въ нихъ не найдетъ усердныхъ помощниковъ.

Указанные примѣры наиболѣе рѣзки, но и въ другихъ отдѣлахъ земскаго хозяйства помощь мѣстныхъ органовъ не менѣе необходима. Завѣдываніе натуральными повинностями и наблюдение за равномерной раскладкой ихъ между всѣми жителями мѣстности, безъ различія сословій (теперь постоянная и подводная повинности отправляются почти исключительно крестьянами, за практической невозможностію привлечь къ ихъ отбыванію владельцевъ, не подвѣдомственныхъ волостнымъ правленіямъ), наблюдение за соблюденіемъ санитарныхъ и противопожарныхъ правилъ, завѣдываніе школьнымъ хозяйствомъ, — все это требуетъ дѣйствій на мѣстахъ, при участіи лицъ, близко знакомыхъ съ мѣстными условіями.

Потребность въ созданіи мѣстныхъ земскихъ органовъ ощущается уже давно; дѣлались даже попытки ея удовлетворенія: учреждались различныя попечительства, — приходскія, санитарныя и т. д., вводились разные смотрители, агенты и т. под., но всѣ эти мѣры не приводили къ цѣли; съ устройствомъ специальныхъ агентовъ, земство, все-таки, не пріобрѣтало органовъ, которыми оно могло бы располагать для исполненія всѣхъ его порученій. Для обезпеченія успѣха дѣла нужны такія мѣстныя учрежденія, въ которыхъ сосредоточивались бы всѣ подвѣдомственные земскимъ учрежденіямъ дѣла, поскольку они имѣютъ отношеніе къ мѣстности.

При такихъ обстоятельствахъ становится понятнымъ, почему земскія учрежденія, обсуждая вопросъ о переустройствѣ мѣстнаго управленія, обратили особое вниманіе на организацію волости. Помимо того, что разсмотрѣніе устройства крестьянскихъ сельскихъ и волостныхъ учреждений составляло главную задачу, предложенную земству правительствомъ, вопросъ о волостномъ устройствѣ представляетъ особый интересъ и потому, что посредствомъ преобразования волостнаго управленія открывалась возможность восполнить существенный пробѣлъ въ земскомъ устройствѣ и создать мелкія земскія единицы. Такой взглядъ на волость въ большинствѣ земскихъ проектовъ оказывается господствующимъ. Какъ мы уже имѣли случай указать выше, большая часть проектовъ высказывается за расширеніе круга дѣятельности земскихъ учреждений и за установленіе тѣсной связи между ними и органами сельскаго и волостнаго управленія. Способы, предлагаемые для достиженія послѣдней цѣли, весьма различны; тѣмъ не менѣе во всѣхъ проектахъ можно подмѣтить два главные теченія, — одно въ пользу централизаціи всего уѣзднаго управленія въ рукахъ уѣздныхъ земскихъ учреждений и упраздненія всякой самостоятельности волостныхъ единицъ, другое — въ пользу децентрализаціи и перенесенія существеннѣйшихъ отраслей управленія въ волость, съ предоставленіемъ послѣдней устройства, аналогичнаго съ уѣзднымъ. Въ подробностяхъ осуществленія поставленной задачи отдѣльные проекты отличаются весьма существенными особенностями; поэтому въ дальнѣйшемъ изложеніи мы будемъ останавливаться на каждомъ изъ нихъ отдѣльно.

### VIII.

**Волость, какъ единица, исключительно административная.**

Изъ проектовъ, совершенно устраняющихъ самостоятельность волости и сосредоточивающихъ все уѣздное управленіе въ рукахъ центральныхъ уѣздныхъ властей, особенно выдѣляются проекты гласнаго Д. Θ. Самарина, внесенный въ московскую губернскую комиссію, и симбирской „общей комиссіи“. Основное положеніе, на которомъ построены оба эти проекта, заключается въ соединеніи судебной и административной власти въ лицѣ, стоя-

щемъ во главѣ волости, и въ этомъ заключается ихъ несомнѣнное сходство, но въ частностяхъ они расходятся весьма существенно: въ то время, какъ первый подавляетъ всѣ проявленія мѣстной жизни, послѣдній сохраняетъ крестьянское волостное устройство и, такимъ образомъ, предоставляетъ хотя одному сословію свободно и самостоятельно удовлетворять его мѣстныя потребности.

Симбирская коммиссія, при обсужденіи мѣръ къ улучшенію крестьянскаго управленія, пришла къ заключенію „о необходимости поднять среди крестьянскаго населенія авторитетъ волостной власти, т.-е. той власти, которая входитъ въ ближайшее непосредственное отношеніе къ крестьянскому населенію и которая, по условіямъ своей дѣятельности, можетъ водворить правомѣрный порядокъ въ общественномъ крестьянскомъ управленіи“. Для этого коммиссія признаетъ „необходимымъ во главѣ волостнаго управленія поставить лицо, облеченное значительною властью, независимое по своему положенію, представляющее гарантію необходимыхъ нравственныхъ и умственныхъ качествъ, способное дать защиту сельскому населенію отъ обидъ и притѣсненій и принять на себя отвѣтственность за порядокъ и спокойствіе въ волости“. Такимъ лицомъ, по мнѣнію коммиссіи, представляется мировой судья, облеченный административной властью. При раздѣленіи властей судебной и административной, „лицо, поставленное во главѣ волости, не будетъ,—говоритъ коммиссія,—въ состояніи удовлетворять потребностямъ крестьянскаго населенія, интересы котораго, по его численности, должны занимать первенствующее положеніе, и не будетъ въ состояніи пріобрѣсти надлежащій авторитетъ“. „Если строгое отдѣленіе суда отъ администраціи,—говоритъ коммиссія далѣе,—признается необходимымъ въ областномъ и центральномъ государственномъ управленіи, то послѣдовательное проведеніе этого принципа въ управленіи мѣстномъ, ближайшемъ къ населенію, находитъ себѣ оправданіе лишь въ однихъ теоретическихъ соображеніяхъ, которыя коммиссія не можетъ признать основательными. Условія быта нашего сельскаго населенія не представляютъ данныхъ для строгаго разграниченія потребностей юридическихъ отъ потребностей въ управленіи вообще. Всякое нарушеніе правомѣрнаго порядка, имѣетъ ли оно въ основаніи гражданскую сдѣлку или насиліе лицамъ, проистекаетъ ли оно отъ злоупотребленій низшихъ чиновъ полиціи или

отъ бездѣтельности сельскихъ властей,—крестьянинъ считаетъ одинаково это обидой и ищетъ власти, которая могла бы защитить его отъ этихъ обидъ. Въ настоящее время крестьянское населеніе такой власти не находитъ. Система раздѣленія властей и разграниченія ихъ компетенцій, характеризующая существующій порядокъ управленія, весьма мало способствуетъ, какъ показываетъ опытъ, водворенію правомѣрнаго порядка. Эта система является, напротивъ, одной изъ главныхъ причинъ современной безурядицы и безвластія: крестьяне не знаютъ, куда имъ обращаться съ своими жалобами, и поневолѣ должны прибѣгать къ помощи повѣренныхъ, которые, составляя самый безнравственный классъ сельскаго населенія, эксплуатируютъ крестьянъ, забирая мало-по-малу всѣ отрасли управленія въ свои руки“.

Судебно-мировой институтъ, по его исключительно судебной власти, принесъ, по мнѣнію комиссіи, мало пользы народу. „Не участвуя самъ непосредственно въ управленіи и занимая, если можно такъ выразиться, критикующее положеніе, онъ много содѣйствовалъ подрыванію авторитета административныхъ властей, но нисколько не содѣйствовалъ прекращенію злоупотребленій. Стѣсненные формализмомъ въ своихъ рѣшеніяхъ, мировые судьи не могли развить уваженіе къ суду и лишь способствовали развитію адвокатуры и кляузничества. Но существенный вредъ полнаго отдѣленія суда отъ администраціи въ мѣстномъ управленіи заключается, по словамъ комиссіи, въ томъ, что судебно-мировой институтъ отнимаетъ самыя лучшія нравственныя и умственныя силы земства, такъ какъ независимое и безотвѣтственное положеніе, хорошее вознагражденіе и относительно малый трудъ побуждаетъ большинство способныхъ лицъ предпочитать должности мировыхъ судей всѣмъ другимъ должностямъ, болѣе отвѣтственнымъ и требующимъ болѣе работы“. На основаніи этихъ соображеній, большинство симбирской комиссіи высказывается за соединеніе въ лицѣ начальника волости, называемаго ею „земскимъ судьей“, судебныхъ и административныхъ обязанностей, съ присвоеніемъ ему „власти бывшаго мирового посредника, нынѣшняго мирового судьи и власти земско-полицейской“. На „земскаго судью“ возлагаются: „1) отвѣтственность за общій порядокъ и спокойствіе въ волости; 2) отправленіе правосудія въ предѣлахъ, предоставленныхъ нынѣшнимъ мировымъ судьямъ;

3) завѣдываніе нѣкоторыми земско-хозяйственными дѣлами; 4) наблюденіе за поступленіемъ казенныхъ и земскимъ сборовъ“. Только при соединеніи перечисленныхъ правъ и обязанностей въ одномъ лицѣ, возможно, по мнѣнію комиссіи, „установить правильный порядокъ въ мѣстномъ управленіи и дать власти тотъ необходимый для нея авторитетъ, котораго не имѣетъ въ настоящее время ни одинъ изъ мѣстныхъ представителей власти“ <sup>1)</sup>.

Соединеніе въ лицѣ начальника земской волости судебной и административной власти составляетъ центръ тяжести всего проекта большинства симбирской комиссіи. Такое же значеніе имѣетъ оно и въ проектѣ Д. Θ. Самарина, внесенномъ въ московскую губернскую комиссію и переданномъ на обсужденіе уѣздныхъ земскихъ собраній. Этотъ проектъ во главѣ волости ставитъ „волостнаго мирового судью, совмѣщающаго въ себѣ власти судебную и административную“. Доводы, приводившіеся въ пользу этой мѣры въ московской комиссіи, нѣсколько разнятся отъ изложенныхъ выше. Здѣсь указывалось, во-первыхъ, на то, что „въ настоящее время въ уѣздахъ жалуются на недостатокъ людей, которые при тѣхъ цензуральныхъ условіяхъ, какія требуются, могли бы замѣщать выборныя должности. Допуская соединеніе въ одномъ лицѣ обѣихъ властей, не представляется надобности искать новыхъ лицъ; является возможность привлечь къ дѣлу тотъ контингентъ лицъ, которыя уже и теперь дѣйствуютъ въ уѣздѣ и которыя, обладая несомнѣнно необходимыми знаніями, имѣютъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, и достаточно времени, чтобы посвятить себя и занятіямъ административнымъ“. Этотъ доводъ склонилъ въ пользу совмѣщенія судебной и административной властей и нижегородское губернское собраніе, которое, „принимая во вниманіе наличность контингента умственныхъ и нравственныхъ силъ, съ которымъ, конечно, нельзя не считаться, и видя все неудобство соединенія въ одномъ лицѣ власти судебной и административной, полагало, однако, необходимостью, поневолѣ, высказаться предъ правительствомъ, при нашей бѣдности на людей, за совмѣщеніе, въ лицѣ мирового судьи, власти и судебной, и административной“ <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Труды симбирской общей земской комиссіи по вопросу о преобразованіяхъ въ крестьянскомъ управленіи, стр. 87 и слѣд.

<sup>2)</sup> XVII очер. нижегородское губ. земск. собр. 7—19 янв. 1882 г., стр. 87:



Далѣ въ московской комиссіи указывалось, что „при соединеніи судебной власти съ административной значительно сократится составъ уѣзднаго управленія, а, слѣдовательно, значительно сократятся и расходы по управленію“; что „главная дѣятельность, которая придается мировому судѣ, заключается въ надзорѣ за крестьянскимъ управленіемъ; характеръ этихъ дѣлъ близко подходитъ къ судебному, слѣдовательно, придача эта не будетъ искажать характеръ его судебной дѣятельности. Но главные доводы въ пользу соединенія заключались въ томъ, что въ низшей судебной инстанціи не можетъ быть вреда въ такомъ соединеніи, что сельскій мировой судья не то, что мировой судья въ большомъ городѣ, и что, поэтому, соединеніе властей не можетъ представить препятствій въ низшей, своеобразной инстанціи, которая призвана дѣйствовать въ средѣ сельскаго населенія. Если—говорили—наше законодательство и проводить строго отдѣленіе судебной власти отъ административной, то это еще не можетъ служить помѣхою для соединенія, ибо если бы такое соединеніе признано было полезнымъ и необходимымъ, то нынѣ дѣйствующие законы всегда могутъ быть согласованы съ новыми требованіями и измѣнены. Наконецъ, нельзя не принять во вниманіе и того, что мировые судьи успѣли заслужить довѣріе народонаселенія; еще не извѣстно, какъ отнесется народъ къ новому лицу, а потому лучше держаться того, что уже есть, нежели создавать новое“<sup>1)</sup>.

По обоимъ названнымъ проектамъ, „земская волость“ не составляетъ самоуправляющейся единицы, но устройство ея, по каждому изъ нихъ, не одинаково. По московскому проекту „земская волость имѣетъ значеніе не хозяйственное, а административное; въ ней не должно происходить никакихъ собраній мѣстныхъ жителей или выборныхъ изъ нихъ для избранія должностныхъ лицъ или для установленія какихъ-либо сборовъ; она не имѣетъ права ни выборовъ, ни самообложенія. Нынѣшняя крестьянская волость, съ ея административною организаціею (волостной сходъ, волостной старшина, волостное правленіе, волостной писарь) упраздняется“. Напротивъ, симбирскій проектъ сохраняетъ крестьянское самоуправленіе со всѣми его органами и функціями,

<sup>1)</sup> „Докладъ (1881 г., № 34) комиссіи по вопросу объ измѣненіи мѣстныхъ по крест. дѣл. учреждений, стр. 37.

но только подчиняетъ его „земскому судѣ“. „Крестьянское население будущей волости,—говоритъ комиссія,—по своей подавляющей другія сословія численности, по особенностямъ своего быта и понятій, по условіямъ экономическимъ и юридическимъ, требуетъ отъ волостнаго управленія особой заботливости и близкаго знакомства съ его жизнью и потребностями. Власть земскаго судьи будетъ имѣть всѣ условія для разумнаго руководства крестьянскимъ управленіемъ, но для исполненія, непосредственнаго наблюденія, для отправленія крестьянскаго правосудія и вообще для успѣшнаго хода всего крестьянскаго управленія земскому судѣ необходимы помощники, хорошо знакомые съ бытомъ и нуждами крестьянскаго населенія волости. Такими помощниками, по убѣжденію комиссіи, могутъ быть только лица, принадлежащія къ крестьянскому сословію и избираемыя самимъ крестьянскимъ населеніемъ волости. Посему комиссія пришла къ заключенію о необходимости сохранить сословное крестьянское волостное управленіе, которое должно войти въ обще-земское волостное управленіе, какъ одна изъ его важнѣйшихъ отраслей. Всѣ дурныя стороны нынѣшнихъ волостныхъ правленій объясняются не сословнымъ ихъ характеромъ, а отсутствіемъ руководства и обремененіемъ ихъ непосильной работой. Съ учрежденіемъ должности земскаго судьи, который, въ качествѣ начальника волости, дѣлается предсѣдателемъ волостнаго крестьянскаго управленія, дѣятельность должностныхъ лицъ, избранныхъ крестьянскимъ сословіемъ, находясь подъ ближайшимъ руководствомъ, несомнѣнно будетъ направлена въ лучшую сторону“.

При сохраненіи обѣихъ степеней крестьянскаго самоуправленія, „земская волость“, по симбирскому проекту, получаетъ такое устройство. Начальство надъ земской волостью, образуемой изъ нѣсколькихъ нынѣшнихъ волостей, съ населеніемъ не выше 10 т. душъ, принадлежитъ земскому судѣ, которому „присвоиваются всѣ права волостнаго старшины, съ распространеніемъ ихъ на всѣхъ жителей волости безъ изъятія, но съ исключеніемъ правъ, предоставленныхъ старшинѣ ст. 86 полож. о крест., <sup>1)</sup> права бывшаго мирового посредника, какъ по поземельнымъ отношеніямъ между

---

<sup>1)</sup> Т.-е. права подвергать взыскаціямъ виновныхъ въ маловажныхъ полицейскихъ проступкахъ.

помѣщиками и временно-обязанными крестьянами, такъ и по общественному крестьянскому управленію, съ распространеніемъ права налагать административныя взысканія на сотскихъ и десятскихъ“. При земской волости состоятъ: волостной сходъ (крестьянскій), волостное управленіе, подъ предѣдательствомъ земскаго судьи, изъ волостныхъ старшинъ и двухъ сельскихъ старостъ, приглашаемыхъ по очереди, волостные старшины, не менѣе двухъ, избираемые сходомъ и сохраняющіе права, предоставленныя имъ положеніемъ 19 февр. 1861 г.; волостной судъ и земскій приставъ, обязанный наблюдать за благоустройствомъ и благочиніемъ въ волости и подчиненный земскому судѣ. Расходы по содержанію земскихъ судей и пристава возлагаются на земство, а содержаніе прочихъ волостныхъ учреждений — на средства крестьянъ. Къ обязанностямъ крестьянскаго волостнаго управленія относятся и попеченіе о благосостояніи волости. Въ дѣлн волостнаго схода, между прочимъ, предоставляются: мѣры общественнаго призрѣнія, учрежденіе училищъ, и т. п. Онъ же производитъ раскладку мірскихъ сборовъ и повинностей на волостныя надобности; повѣряетъ дѣйствія избираемыхъ имъ должностныхъ лицъ; даетъ довѣренность на ходженіе но дѣламъ волости.

Такимъ образомъ симбирскій проектъ сохраняетъ за волостью значеніе самоуправляющейся единицы, хотя касающейся только одного сословія. Совершенно иначе ставитъ дѣло первоначальный московскій проектъ, который предполагаетъ для земской волости такую организацію: „а) волостной мировой судья; б) его товарищъ по административной части; в) волостной приставъ полицейскій; г) волостная управа; д) волостной судъ, какъ вторая инстанція крестьянскаго суда; е) казначейство для приѣма подаей и ж) нотаріальная часть“. Волостной судья и его товарищъ избираются земскимъ собраніемъ; полицейскій приставъ назначается правительствомъ. Всѣ расходы по содержанію волостнаго управленія, за исключеніемъ волостнаго пристава, предполагается отнести на счетъ земства. Волостной мировой судья, пользуясь, въ судебномъ отношеніи, тѣми же правами, какъ нынѣшніе участковые мировые судьи, какъ органъ административной власти, состоитъ членомъ уѣздной земской управы и завѣдуетъ административною частью въ земской волости въ тѣхъ предѣлахъ, какъ окажется возможнымъ разграничить административныя обя-

занности между полиціею, какъ органомъ правительственнымъ, и земствомъ. Сверхъ того на волостнаго мирового судью возлагается: а) надзоръ за сельскимъ общественнымъ управленіемъ; б) разсмотрѣніе жалобъ на сельскихъ должностныхъ лицъ; в) всѣ дѣла, лежащія теперь на волостныхъ правленіяхъ по воинской повинности, надзоръ за поступленіемъ податей и понужденіе къ своевременной уплатѣ оныхъ; г) собраніе статистическихъ свѣдѣній по требованію правительственныхъ учреждений; д) дѣла земскія—по страхованію, по народному продовольствію, по больницамъ, школамъ, путямъ сообщенія и проч., въ той мѣрѣ, какъ всѣ эти дѣла будутъ разграничены уѣзднымъ земскимъ собраніемъ между уѣздною управою и волостными судьями. „При волостномъ судѣ, для коллегіальнаго обсужденія нѣкоторыхъ административныхъ дѣлъ (денежныя, принятіе мѣръ противъ повальныхъ болѣзней, по истребленію разныхъ вредныхъ насѣкомыхъ и проч.) признается полезнымъ учредить, подъ предсѣдательствомъ его, „волостную управу“, изъ его товарища, почетныхъ мировыхъ судей, волостнаго пристава и трехъ очередныхъ сельскихъ старостъ“.

Оба проекта—симбирскій и московскій—сходятся между собою въ основномъ положеніи—въ соединеніи власти судебной и административной и подчиненіи „волостному“ или „земскому“ судѣ органовъ крестьянскаго управленія. Сходство идетъ и далѣе,—въ отношеніи порядка назначенія судей. Оба проекта предоставляютъ избраніе ихъ уѣзднымъ земскимъ собраніямъ, порядкомъ, установленнымъ для выбора нынѣшнихъ мировыхъ судей, т.-е. изъ лицъ, обладающихъ образовательнымъ и имущественнымъ цензами и даже не принадлежащихъ къ числу мѣстныхъ обывателей. Но затѣмъ слѣдуютъ существенныя различія между проектами. Въ то время, какъ симбирскій предоставляетъ населенію волости, хотя только крестьянскому, право представительства, обсужденія мѣстныхъ нуждъ, принятія мѣръ для ихъ удовлетворенія и избранія помощниковъ земскаго судьи, московскій лишаетъ волость всѣхъ этихъ правъ, сосредоточивая всю распорядительную власть исключительно въ земскомъ собраніи.

Предположеніе о соединеніи властей судебной и административной вызвало много возраженій. Такъ, члены симбирской общей комиссіи, гг. Оедоровъ, Пантусовъ и Михайловъ, въ представ-

ленномъ ими особомъ „проектъ организаціи уѣзднаго земскаго управленія“, указывали, что „судебныя учрежденія, какъ судъ общій, такъ и мировой, отдѣленные отъ администраціи рѣзкою чертою, проведенною самимъ законодателемъ, имѣютъ и должны имѣть свою собственную компетенцію, необходимую имъ только для правильнаго отправленія правосудія. Къ суду нельзя примѣшивать администраціи и, наоборотъ, не парализуя дѣйствій того или другого и не нарушая ихъ независимости. На этомъ принципѣ зиждется и вся наша судебная реформа. По этому соображенію нельзя допустить, чтобы дѣла сельскаго управленія могли быть отданы подъ надзоръ или въ руки мирового судьи, какъ не соответствующія характеру его судебной дѣятельности и не подходящія къ его прямымъ обязанностямъ. Напротивъ, мы думаемъ, что такая комбинація поведетъ къ нежелательному результату—къ усиленію власти не на пользу ей подчиняемыхъ“ <sup>1)</sup>. И въ московской коммисіи было представлено не мало соображеній противъ проектированнаго сліянія властей. Его противники указывали, что „жалобы на недостатокъ въ уѣздѣ лицъ, удовлетворяющихъ цензуальнымъ требованіямъ, не могутъ служить доводомъ въ пользу соединенія, во-первыхъ, потому, что жалобы эти далеко не всегда основательны, что въ уѣздахъ найдется не мало лицъ, которыя въ настоящее время сторонятся отъ общественной дѣятельности, но при иныхъ условіяхъ, можетъ быть, съ охотою примутъ на себя нѣкоторыя обязанности; во-вторыхъ, если цензуальныя условія служатъ нѣкоторымъ затрудненіемъ въ привлеченіи лицъ, способныхъ къ дѣлу, то этому всегда можно помочь, понизивъ требованія по имущественному цензу. Относительно желанія путемъ соединенія власти судебной съ административною достигнуть сокращенія состава уѣзднаго управленія, а, вмѣстѣ съ тѣмъ, и расходовъ, не отрицая всей важности финансовой стороны, противники соединенія властей полагали, однако, что сокращеніе личнаго состава управленія и расходовъ должно имѣть свои предѣлы и не должно идти въ ущербъ дѣлу; но въ данномъ случаѣ опасеніе относительно значительности расходовъ должно имѣть свои предѣлы и не должно идти въ ущербъ дѣлу; но въ данномъ случаѣ опасенія относительно значитель-

<sup>1)</sup> „Труды“, стр. 123.

ности расходовъ едва ли могутъ имѣть мѣсто; потому что даже при раздѣленіи властей новая организація управленія никогда не вызоветъ такихъ расходовъ по ея содержанію, какіе несутъ въ настоящее время крестьяне на содержаніе персонала волостнаго крестьянскаго управленія. Точно также нельзя признать правильнымъ и тотъ взглядъ на будущую административную дѣятельность завѣдующаго волостью, что главныя обязанности, которыя на него возлагаются, заключаются въ надзорѣ за крестьянскимъ самоуправленіемъ. Не слѣдуетъ забывать того, что рѣчь идетъ не о волости сословной крестьянской, а о волости всесословной. Въ такой волости, на лицѣ, завѣдующемъ ею, помимо надзора за сельскими должностными лицами, будутъ лежать и другія, не менѣе важныя обязанности, требующія серьезнаго отношенія къ дѣлу. Насколько это сознается всѣми, служить лучшимъ доказательствомъ то, что даже и тѣ лица, которыя стоятъ за соединеніе судебной власти съ административною, вполне признаютъ невозможнымъ одному лицу справиться съ дѣломъ; они считаютъ необходимымъ придать проектируемому ими волостному мировому судѣ помощника собственно по административной части; такая придача на практикѣ неизбѣжно сводилась бы къ тому, что волостной судья сохранилъ бы за собою прямыя свои судебныя обязанности, а всю тягость административныхъ дѣлъ возложилъ бы на помощника. Другими словами, соединеніе властей было бы номинальное, на практикѣ же господствовало бы полное ихъ раздѣленіе. Равнымъ образомъ нельзя согласиться и съ тѣмъ, чтобы судебныя функціи сельскихъ мировыхъ судей отличались отъ функцій городскихъ судей. Судъ, какъ въ селахъ, такъ и въ городахъ, дѣйствуетъ совершенно одинаково и никогда не можетъ и не долженъ измѣнять своего характера и отклоняться отъ того пути, который указанъ ему законами. Если нынѣшніе мировые судьи успѣли пріобрѣсти довѣріе населенія, то лишь благодаря тому положенію, въ которое они поставлены нашими судебными уставами. Измѣнять это положеніе, придавъ имъ власть административную, значило бы поставить нынѣшнихъ судей въ положеніе, худшее противъ того, которое они имѣютъ теперь. Однимъ изъ доводовъ въ пользу соединенія властей приводится то, что именно это довѣріе, которымъ пользуются мировые судьи, и заставляетъ обратиться къ нимъ, а не искать



чего-то новаго, къ чему неизвѣстно еще какъ отнесетъ самъ народъ. Но если неизвѣстность того, какъ взглянетъ народъ на новыхъ администраторовъ, возбуждаетъ нѣкоторыя опасенія, то еще болѣе осторожно слѣдуетъ прибѣгать къ измѣненію такого порядка, который такъ недавно только укрѣпился и успѣлъ на дѣлѣ доказать какъ правильность взгляда, проведеннаго въ нашихъ судебныхъ уставахъ, такъ и всю пользу и цѣлесообразность отдѣленія судебной власти отъ административной. Наконецъ, нельзя не принять во вниманіе и того, что соединеніе двухъ властей, по характеру своему разнородныхъ, повело бы только къ нескончаемымъ недоразумѣніямъ и, вмѣсто строгой ответственности передъ закономъ лица административнаго, дало бы полный просторъ произволу, такъ какъ несомнѣнно на практикѣ возникаетъ множество дѣлъ, гдѣ завѣдующему волостью пришлось бы быть, въ одно и тоже время, и обвинителемъ, и судьей. При строгомъ же отдѣленіи судебныхъ функцій отъ административныхъ этого быть не можетъ, и въ судѣ независимомъ и самостоятельномъ обыватели волости всегда найдутъ себѣ защиту противъ всякаго проявленія произвола со стороны административной власти“.

Весьма рѣзкой критикѣ подвергаетъ проекты, подобные московскому, самарская губернская коммиссія. Доказывая невозможность самоуправляющейся всесословной волости, она замѣчаетъ, что „несостоятельность всесословной волости, какъ административно-судебной единицы, еще очевиднѣе бросается въ глаза, такъ какъ она не только представляетъ попытку несообразнаго соединенія совершенно разнородныхъ общественныхъ функцій, но, по своей предполагаемой организаціи, грозитъ упраздненіемъ всякой самостоятельности крестьянскаго сословія въ составѣ земскихъ учреждений. Совершенно очевидно, что при сосредоточеніи хозяйственно-административной, судебной и исполнительной власти въ рукахъ группы лицъ, которая, по условіямъ своего избранія, будетъ почти исключительно принадлежать къ одному сословію, это сословіе пріобрѣтетъ вліяніе и силу, совершенно несоотвѣтствующія интересамъ остальнаго населенія. Такое общественное устройство будетъ тѣмъ болѣе рискованнымъ, что контроль дѣятельности отдѣльныхъ представителей новаго административно-судебнаго института будетъ просто не возможенъ. По предположенію

комиссіи московскаго земства о такого рода институтѣ, жалобы на волостныхъ судей-администраторовъ разсматриваются уѣздною земскою управою, въ которой они сами состоятъ членами. Устанавливается, слѣдовательно, порядокъ, по внѣшности однородный съ дѣйствующимъ въ настоящее время въ судебно-мировомъ институтѣ. Но если такой порядокъ еще можетъ практиковаться, съ большимъ или меньшимъ успѣхомъ, въ сферѣ судебно-правовой, въ которой личный интересъ судьи почти никогда не замѣшанъ и его общественныя воззрѣнія не играютъ замѣтной роли, то онъ совершенно не мыслимъ въ сферѣ административной, въ которой преобладаніе представителей одного класса населенія влечетъ за собою неизбѣжно потерю вліянія всѣми остальными классами<sup>1)</sup>. „Для контроля административныхъ органовъ, на какомъ бы началѣ они ни были организованы,—продолжаетъ комиссія,—необходимъ судъ, отъ нихъ вполне независимый и никакими интересами съ ними не связанный. Это положеніе настолько выработано историческою жизнью государствъ, что всякое уклоненіе отъ него было бы непростительнымъ пренебреженіемъ къ законамъ здороваго общественнаго развитія. Нераціональность предполагаемыхъ судебно-административныхъ волостей вытекаетъ и изъ смѣшенія самыхъ разнородныхъ предметовъ вѣдѣнія, которые предполагается сосредоточить въ этомъ институтѣ. Вообще, представляется крайне мало надежды получить въ новомъ волостномъ устройствѣ удовлетворительный исполнительный органъ по разнообразнымъ предметамъ вѣдѣнія нынѣшнихъ земствъ и судебно-мировыхъ учреждений. Очевидно, что составители такихъ проектовъ упускаютъ изъ виду, что дѣятельность какъ административно-хозяйственная, такъ и судебно-мировая требуетъ спеціальнаго съ каждою изъ нихъ знакомства, а потому новые волостные судьи-администраторы, чтобы удовлетворить своему назначенію, должны будутъ совмѣщать въ себѣ самыя разнообразныя качества, для выработки которыхъ настоящая жизнь еще не создала никакой практической школы. А въ виду этого, вполне очевидно, что и выборъ лицъ, отвѣчающихъ такимъ требованіямъ, будетъ прямо невозможенъ“<sup>1)</sup>.

Орловская комиссія, склоняющаяся въ пользу расширенія кру-

1) Постановленія XVII очер. самарскаго губ. з. собр. 1881 г., стр. 872.

та дѣятельности мировыхъ судей; въ то же время, высказывается противъ возложенія на нихъ чисто-административныхъ обязанностей. „Власть,—говоритъ она,—тогда можетъ почитаться прочною и вѣрною, когда она пользуется общимъ уваженіемъ, когда ей подчиняются въ силу сложившихся бытовыхъ условій, помимо принудительныхъ мѣръ; являющихся, какъ исключеніе изъ общаго порядка; а такое положеніе возможно лишь при условіи отвѣтственности, разумѣя отвѣтственность реальную, а не признанную только въ принципѣ и на дѣлѣ не осуществимую. При разнородности обязанностей мирового судьи, его пришлось бы поставить въ отношеніе подчиненности къ двумъ разнороднымъ же установленіямъ—судебному и административному, независимымъ одно отъ другого, ибо на этой высшей ступени судъ уже непременно отграничивается отъ администраціи. Но подобная двойственная іерархія не сообразна съ основаніями правильнаго государственнаго строя и практически не примѣнима. Если же мировой судья будетъ по прежнему подчиненъ только мировому съѣзду, то по отношенію къ новымъ обязанностямъ административнаго свойства на немъ не лежало бы должной отвѣтственности, слѣдовательно, не было бы соблюденно одно изъ важнѣйшихъ условій хорошаго гражданскаго устройства. Совмѣщеніе въ низшихъ органахъ судебной и исполнительной власти, вызываемое практическими соображеніями, оказывается возможнымъ въ странахъ, гдѣ политическія и соціальныя условія совершенно иныя, нежели тѣ, на коихъ зиждется наше государство. У насъ же такая мѣра, при условіи подчиненія мировыхъ судей и административному начальству, повела бы съ одной стороны къ подрыву въ нихъ необходимой для суда нравственной независимости, съ другой—къ развитію служебнаго произвола. Что совмѣщеніе этихъ двухъ золь возможно не только въ одномъ учрежденіи, но и въ одномъ лицѣ, на это не будетъ недостатка въ указаніяхъ житейскаго опыта“<sup>1)</sup>.

Осуществленіе предположенія о соединеніи въ лицѣ волостнаго мирового судьи властей судебной и административной въ томъ видѣ, какъ оно было первоначально проектировано Московской комиссіей, представило бы весьма существенныя неудобства. Нельзя, прежде всего, не замѣтить, что исполненіе тѣхъ обязанно-

<sup>1)</sup> Докладъ, стр. 37.

стей, которыя возлагаются на волостнаго мирового судью, совершенно невозможно. По проекту комиссіи, онъ несетъ обязанности: а) нынѣшняго мирового судьи, т.-е. разбираетъ дѣла и засѣдаетъ въ сѣздѣ; б) члена уѣздной управы, сопряженный съ разъѣздами; в) уѣзднаго исправника, или, по крайней мѣрѣ, становаго пристава, по взысканію податей; г) нынѣшняго члена присутствія по крестьянскимъ дѣламъ, по надзору за сельскимъ управленіемъ; д) волостнаго старшины и писаря, по военно-конской повинности и собиранію статистическихъ свѣдѣній; е) председателя волостной управы, ж) председателя волостнаго суда... Такое обиліе обязанностей, для исполненія которыхъ едва ли достаточно 24 часовъ въ сутки, повлечетъ за собою или формальное отношеніе къ дѣлу, или совершенное бездѣйствіе, тѣмъ болѣе, что вопроса объ отвѣтственности судьи за бездѣйствіе комиссія не касалась. Но и независимо отъ бездѣятельности, вынуждаемой тѣмъ положеніемъ, въ которое ставитъ комиссія волостнаго мирового судью, соединеніе въ одномъ лицѣ власти судебной и административной представляетъ большую опасность. При существованіи самостоятельнаго и независимаго суда, населеніе можетъ находить въ немъ защиту противъ неправильныхъ притязаній администраціи. Если должностныя дѣйствія административныхъ лицъ подлежатъ обжалованію только ихъ начальству, то въ неслужебныхъ отношеніяхъ ихъ къ населенію судъ составляетъ достаточную охрану послѣдняго; а когда въ рукахъ администратора будетъ находиться и судебная власть, когда ему будутъ подчинены всѣ мѣстныя должностныя лица и подсудны всѣ обыватели, онъ можетъ сдѣлаться грозою для всей округи. Случаи злоупотребленій должностныхъ лицъ, пользовавшихся своею властью для полученія личныхъ выгодъ, для дешеваго найма рабочихъ и т. под., бывали. Нельзя быть увѣреннымъ, что всѣ должности волостныхъ мировыхъ судей будутъ заняты исключительно высоко-честными людьми, что въ средѣ ихъ не найдется такихъ, которые пожелаютъ воспользоваться своимъ положеніемъ и извлечь изъ него всѣ выгоды; а если такіе люди найдутся—горе будетъ тому населенію, которое подпадетъ подъ ихъ иго. Ничего такого, что могло бы сдерживать недобросовѣстныхъ судей, комиссія не проектируетъ: надъ ними нѣтъ никакого контроля (нѣтъ рѣчи даже объ отвѣтственности ихъ передъ земскимъ собраніемъ).

Яркой иллюстраціей тѣхъ порядковъ, какіе могутъ возникнуть отъ введенія проектированнаго московскою комиссіей волостнаго устройства, служить разбивавшееся 24 января 1883 г. въ саратовской судебной палатѣ дѣло по обвиненію одного изъ почетныхъ мировыхъ судей Балашовскаго уѣзда въ преступленіяхъ по должности. Сущность этого дѣла заключается въ слѣдующемъ. Крупный землевладѣлец г. К., будучи, въ качествѣ почетнаго мирового судьи, членомъ мѣстнаго уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, занялъ такое положеніе, что все населеніе района, гдѣ онъ проживалъ, считало себя обязаннымъ безпрекословно во всемъ ему повиноваться: онъ давалъ предписанія разнымъ сельскимъ должностнымъ лицамъ, наказывалъ крестьянъ розгами, подвергалъ ихъ аресту и штрафамъ, распоряжался волостными и сельскими властями, избиралъ и смѣщалъ выборныхъ должностныхъ лицъ, описывалъ и продавалъ крестьянское имущество, высылалъ крестьянъ, въ сопровожденіи сотскихъ и десятскихъ, на работы какъ къ себѣ, такъ и къ другимъ землевладѣльцамъ и воспрещалъ крестьянамъ наниматься на работы къ постороннимъ лицамъ безъ его согласія. Волостные судьи обязаны были исполнять всѣ приказанія г. К.; въ противномъ случаѣ рѣшенія часто отменялись.

Еслибы все вышеизложенное не было подтверждено на судѣ, трудно было бы повѣрить возможности такихъ явленій, черезъ двадцать лѣтъ послѣ освобожденія крестьянъ, въ мѣстности, гдѣ введены и гласный судъ, и земскія учрежденія. Самъ подсудимый не отвергалъ взводимыхъ на него обвиненій. Онъ объяснилъ, между прочимъ, что цѣль его вмѣшательства не только въ общественныя, но и частныя дѣла крестьянъ была та, чтобъ облегчить населеніе и дать ему возможность скорѣйшаго удовлетворенія, обходя уѣздное по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе, въ которомъ дѣла подолгу не получаютъ надлежащаго направленія. Дѣйствительно, онъ требовалъ крестьянъ къ себѣ на работы, но дѣлалъ это потому, что находилъ „неудобнымъ“ обращаться къ сельскимъ властямъ „съ просительнымъ тономъ, будучи надъ ними начальникомъ“. Приказы его касались или тѣхъ крестьянъ, которые, взявъ у него заблаговременно деньги и обязавшись подъ извѣстную работу, на таковую не являлись, или тѣхъ, которые были ему должны. Такъ какъ въ условіяхъ обыкновенно назна-

чался штрафъ втрое противъ той цѣны, по которой наниматель шелъ въ работу, то онъ имѣлъ право обращаться къ мировымъ судьямъ, но не дѣлалъ этого единственно изъ жалости къ крестьянамъ. Штрафъ практиковался ради одной угрозы, дабы удержать крестьянъ отъ найма къ другимъ хозяевамъ въ самый разгаръ полевыхъ работъ, когда нанявшійся можетъ получить втрое больше той цѣны, по которой обыкновенно нанимаются къ нему крестьяне въ осеннюю пору.

Всѣ допрошенные на судѣ свидѣтели показали, что подсудимый обращается съ мѣстнымъ крестьянскимъ населеніемъ хорошо и постоянно входитъ въ его нужды: такъ, „кому понадобится денегъ на покупку скотины или чего-либо другаго, кому нужно хлѣба, — иди прямо къ К., отъ котораго никогда не получишь отказа“. Правда, К. строгъ и взыскателенъ по отношенію къ крестьянамъ, но, по заявленію свидѣтелей, безъ этого обойтись нельзя, такъ какъ „съ нашимъ братомъ трудно будетъ управиться“<sup>1)</sup>.

Цѣлые три года, изо дня въ день, на глазахъ всего населенія, на глазахъ всѣхъ мѣстныхъ властей, совершались самыя возмутительныя насилія надъ личностью крестьянъ, самыя безобразныя превышенія власти, и все молчало, все подчинялось волѣ должностнаго лица, по закону не облеченнаго никакой властью. Предъ волей этого лица преклонялись не только экономически отъ него зависимые крестьяне, но и сельскія и волостныя должностныя лица, и низшіе чины полиціи, и волостные суды. Если все это возможно теперь, то легко представить себѣ, что будетъ совершаться тогда, когда „волостной мировой судья“ сдѣлается дѣйствительною властью въ безгласной, лишенной права собраній волости.

Разсматривая далѣе предположеніе комиссіи о порядкѣ опредѣленія волостнаго мирового судьи, нельзя не замѣтить, что порядокъ этотъ совершенно не соотвѣтствуетъ тому значенію, которое даетъ судѣ комиссія. Кромѣ собственно судебныхъ обязанностей, на волостнаго судью возлагается и завѣдываніе, въ предѣлахъ волости, земскимъ хозяйствомъ, для успѣшнаго вы-

---

1) „Московскій Телеграфъ“, 1883 г., № 30.



полненія каковой обязанности необходимо знакомство съ мѣстными условіями, которымъ можетъ обладать только мѣстный обыватель. Между тѣмъ, по проекту комиссіи, волостной мировой судья избирается уѣзднымъ земскимъ собраніемъ тѣмъ же порядкомъ, какъ нынѣшніе мировые судьи, т.-е. изъ числа лицъ, обладающихъ опредѣленнымъ имущественнымъ и образовательнымъ цензомъ, хотя бы и не принадлежащихъ къ числу жителей уѣзда. Если въ отношеніи чисто-судебной дѣятельности, основывающейся, главнымъ образомъ, на писанномъ законѣ, такой порядокъ опредѣленія не представляетъ неудобствъ, ибо для судьи знакомство съ мѣстными условіями не можетъ считаться необходимымъ, то возложеніе обязанностей администратора, завѣдывающаго хозяйствомъ, постоянно имѣющаго дѣло съ бытовыми условіями, на лицо пришлое, чуждое мѣстности и съ нею незнакомое, совершенно неудобно. Проектируемый комиссіею волостной судья, если онъ будетъ избранъ изъ числа приехавшихъ людей, будетъ отличаться отъ правительственнаго чиновника—исправника или становаго—только по способу опредѣленія, по существу же между ними никакой разницы не будетъ: и тотъ и другой одинаково чужды мѣстности, и тому и другому одинаково чужды ея интересы. Можетъ даже случиться, что будущій администраторъ, незнакомый съ крестьянами, не сумѣетъ объясняться съ ними и будетъ, поэтому, представляться имъ только начальникомъ. Между тѣмъ, крестьянамъ нужны не столько начальники, сколько совѣтники и защитники, т.-е. люди, къ которымъ они могли бы относиться съ довѣріемъ. Возможно, правда, устранить указанное неудобство установленіемъ правила, что волостной судья можетъ избираться только изъ числа мѣстныхъ обывателей, но такое правило, въ виду довольно высокихъ требованій, предъявляемыхъ къ мировому судѣ въ отношеніи имущественнаго и образовательнаго ценза, можетъ сдѣлать судебскую должность монополіею немногихъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ, чрезъ что утратится все значеніе выборнаго начала и установится фактическая несмѣняемость судей-администраторовъ. Всѣ эти соображенія заставляютъ признать проектируемое комиссіею учрежденіе волостныхъ судей-администраторовъ крайне неудачнымъ и высказаться рѣшительно противъ него.

Предложеніе Д. О. Самарина—о созданіи волостныхъ мировыхъ судей, встрѣтившее столько возраженій, было отвергнуто и большинствомъ членовъ московской комиссіи (7 противъ 6), и большинствомъ уѣздныхъ земскихъ собраній (за него высказались только 4 уѣзда), и не вошло въ окончательный проектъ, представленный собранію. Въ этомъ послѣднемъ „волостной судья“ устраняется, но остальные основныя черты первоначальнаго проекта сохраняются вполнѣ. На мѣсто судьи ставится „земскій волостной старшина“, избираемый уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, „безъ различія сословій“, изъ лицъ не моложе 21 года, окончившихъ курсъ въ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ и имѣющихъ въ предѣлахъ уѣзда имущественный цензъ не менѣе 200 дес. Въ случаѣ недостатка въ уѣздѣ лицъ, владѣющихъ имущественнымъ цензомъ въ указанномъ размѣрѣ, выборъ можетъ быть произведенъ изъ всѣхъ владѣющихъ 200 дес. въ предѣлахъ губерніи и удовлетворяющихъ требованіямъ образовательнаго ценза. Подъ властію „земскаго волостнаго старшины“, не ограничиваемаго ни представительнымъ собраніемъ, ни волостнымъ правленіемъ или совѣтомъ, волость совершенно теряетъ всякое общественное значеніе: крестьянскія волостныя учрежденія упраздняются, не замѣняясь никакими другими; сохраняются только сельскія общества, со своими сходами и старостами. Вліяніе, предоставляемое „старшинѣ“ на крестьянское самоуправленіе, весьма значительно: „по дѣламъ, относящимся до сельскаго общественнаго управленія, земскому волостному старшинѣ предоставляется та же власть, какую имѣли прежніе мировые посредники. Ему принадлежитъ дисциплинарная власть надъ сельскими должностными лицами въ тѣхъ предѣлахъ, какъ это установлено ст. 30, п. 1 общ. пол. (полож. о губ. и уѣздн. по кр. дѣл. учрежд.). Въ случаяхъ болѣе важныхъ нарушеній по должности, волостной старшина имѣетъ право временно удалить сельскаго старосту“. По взысканію податей и повинностей земскій старшина „можетъ поручать полиціи приведеніе въ исполненіе понудительныхъ мѣръ, причѣмъ указываетъ, какія изъ опредѣленныхъ законами мѣръ взысканія должны быть примѣнены въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ“. Жалобы на дѣйствія волостныхъ старшинъ разсматриваются уѣзднымъ совѣтомъ, въ составъ котораго входятъ двое изъ нихъ по очереди. „Въ случаѣ нарушеній волостными старшинами ихъ обязанностей

по службѣ, уѣздный совѣтъ имѣетъ право давать имъ предостереженія, а въ случаѣ болѣе важныхъ нарушеній—дѣлаетъ постановленіе о привлеченіи ихъ къ судебной отвѣтственности“.

Проектъ московской комиссіи, отвергнутый губернскимъ собраніемъ, стоитъ совершенно одиноко: исполнѣ съ нимъ тождественныхъ не было представлено, кажется, ни въ одной губерніи. Мы уже видѣли, что проектъ симбирскій хотя и имѣетъ съ нимъ нѣкоторое сходство, въ тоже время, отличается отъ него весьма выгодно сохраненіемъ крестьянскаго самоуправления. Въ то время, какъ этотъ послѣдній предоставляетъ крестьянскому населенію возможность самому распоряжаться своими мѣстными интересами и, въ лицѣ избираемыхъ имъ волостныхъ старшинъ, принимать участіе въ волостномъ управленіи, проектъ московской комиссіи ограничиваетъ крестьянское самоуправленіе предѣлами сельской общины и совершенно устраняетъ крестьянъ отъ волостныхъ должностей, предоставляя эти послѣднія исключительно цензовому меньшинству.

Къ одному типу съ симбирскимъ принадлежать еще нѣсколько проектовъ, сохраняющихъ сословное крестьянское волостное устройство и подчиняющихъ его надзору земскихъ органовъ и отличающихся отъ него только отдѣленіемъ судебной власти отъ административной. Таковъ, напр., проектъ воронежской комиссіи, принятый губернскимъ земскимъ собраніемъ. По этому проекту нынѣшняя волость и сельская община остаются неприкосновенными, „съ тѣми незначительными измѣненіями, которыя указываются, ради цѣлей практическихъ, самими крестьянами“ и касаются, главнымъ образомъ, состава волостнаго и сельскаго сходовъ. Учрежденія крестьянскаго управленія „сливаются“ съ учрежденіями земскими и становятся подъ надзоръ послѣднихъ. „Съ предоставленіемъ земскимъ учрежденіямъ распорядительной власти,—говоритъ комиссія, — и съ возложеніемъ на нихъ обязанности наблюденія за поступленіемъ податей и сборовъ, сферою ихъ вѣдѣнія захватываются существенные жизненные интересы крестьянскаго населенія, непосредственное попеченіе о которыхъ возложено на волостныя и сельскія учрежденія. Логическимъ послѣдствіемъ этого является сліяніе крестьянскихъ учрежденій съ земскими, т.-е. подчиненіе сельскихъ и волостныхъ учрежденій земскимъ учрежденіямъ, а именно—земской управѣ. Отъ подобнаго подчи-

ненія крестьянскаго управленія органамъ земскихъ учреждений не только не можетъ произойти какого-либо ущерба для крестьянскихъ интересовъ, напротивъ, они отъ этого только выиграютъ. Въ настоящемъ земствѣ сливаются всѣ элементы нашего общества; интересы этихъ элементовъ, встрѣчаясь нынѣ на почвѣ земскихъ учреждений, не сталкиваются между собою, а, приравливаясь другъ къ другу, ищутъ выбрать наилучшій путь для мирнаго слѣдованія вмѣстѣ; земская почва до сихъ поръ — почва взаимныхъ уступокъ, гдѣ крестьянство, съ его общинными интересами, встрѣчаетъ со стороны частнаго землевладѣнія болѣе предупредительности, чѣмъ могло бы требовать. Дѣятельность земскихъ учреждений, если можно такъ выразиться, имѣетъ крестьянскій характеръ“.

Для того, чтобы земская управа могла успѣшно исполнять свои новыя обязанности по надзору за крестьянскимъ управленіемъ, проектируется ея переустройство. „Уѣздная земская управа, избираемая уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, состоитъ изъ председателя, участковыхъ членовъ ея и хозяйственныхъ, если собраніе признаетъ сихъ послѣднихъ нужными. Участковые члены избираются по числу участковъ въ уѣздѣ, а хозяйственные по усмотрѣнію земскаго собранія, не болѣе 6 и не менѣе одного“. Участковые члены управы и служатъ органомъ надзора за крестьянскимъ общественнымъ управленіемъ. Для управленія уѣздъ раздѣляется земскимъ собраніемъ, съ утвержденія губернатора, на участки, каждый съ населеніемъ около 30 т. душъ муж. пола. Каждый участокъ завѣдуется въ хозяйственномъ и административномъ отношеніяхъ участковымъ членомъ управы, имѣющимъ жительство въ предѣлахъ участка. По дѣламъ крестьянскаго управленія на участковыхъ членовъ возлагаются обязанности непремѣнныхъ членовъ и, кромѣ того, приводъ къ присягѣ волостныхъ старшинъ, наблюденіе за правильнымъ выполненіемъ волостными и сельскими должностными лицами возложенныхъ на нихъ всякаго рода обязанностей, производство ревизій, особенно денежныхъ, волостныхъ и сельскихъ правленій и должностныхъ лицъ, завѣдующихъ сельскими сборами, съ цѣлью довести до крайнихъ предѣловъ невозможности растраты, назначеніе сроковъ для собранія волостныхъ сходовъ, рассмотрѣніе жалобъ на лицъ сельскаго и волостнаго управленій. Участковымъ членамъ присво-

яется дисциплинарная власть надъ крестьянскими должностными лицами: лицъ сельскаго управленія они могутъ подвергать денежнымъ штрафамъ и арестамъ, а волостныхъ—выговорамъ, замѣчаніямъ и, въ крайнихъ случаяхъ, удалять временно волостныхъ старшинъ и старостъ отъ исправленія должности впредь до постановленія уѣздной земской управы объ окончательномъ удаленіи или преданіи суду. Волостной старшина можетъ быть подвергнутъ штрафу или аресту только по постановленію управы, рѣшенію которой подлежатъ также дѣла о продажѣ крестьянскаго имущества для пополненія недоимокъ, числящихся на сельскомъ обществѣ, или для удовлетворенія частныхъ взысканій съ общества. На предсѣдателя управы возлагаются обязанности, возложенныя нынѣ на предсѣдателя уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія и предсѣдателя земской управы. Онъ пользуется въ предѣлахъ уѣзда тою властію, которую имѣютъ участковые члены въ предѣлахъ своихъ участковъ <sup>1)</sup>.

Воронежскій проектъ не вноситъ въ устройство волости существенныхъ измѣненій: волость остается учрежденіемъ сословнымъ, крестьянскимъ, и только надзоръ за общественнымъ крестьянскимъ управленіемъ переходитъ въ другія руки. Такъ же приблизительно разрѣшаетъ вопросъ и пензенская губернская коммиссія, большинство которой находило „въ высшей степени полезнымъ поставить крестьянское управленіе въ тѣсную связь съ учрежденіями земскими, которыя неизбѣжно должны опираться на него въ бѣльшей части ихъ дѣятельности, до кореннаго преобразованія низшей хозяйственной и административной организаціи“. По мнѣнію коммиссіи, „представляется необходимымъ, съ одной стороны, учредить постоянный контроль за правильнымъ развитіемъ самоуправленія крестьянъ, невозможный безъ увеличенія числа непосредственно привлеченныхъ къ нему лицъ, съ другой стороны, весьма цѣлесообразнымъ, для успѣха земскаго дѣла, большее сближеніе земскихъ исполнительныхъ органовъ со всѣми частями завѣдываемаго ими уѣзда и, наконецъ, столь же необходимо сообразоваться съ недостаточнымъ еще количествомъ дѣятельныхъ силъ въ уѣздахъ, избѣгая, притомъ, всякаго обремененія платежныхъ средствъ земства“. Въ видахъ достиженія

<sup>1)</sup> Журн. воронежскаго губ. земск. собр. съ 7 по 21 декабря 1881 г.

этихъ цѣлей, комиссія проектируетъ раздѣленіе уѣзда на 2—4 участка, съ учрежденіемъ въ каждомъ „попечителя“, по выбору уѣзднаго земскаго собранія, изъ лицъ, обладающихъ имущественнымъ цензомъ въ размѣрѣ, установленномъ для участія въ земскихъ выборахъ. Въ избраніи „попечителей“ принимаютъ участіе по два уполномоченныхъ отъ каждой изъ волостей, входящихъ въ составъ участка. На „попечителей“ возлагаются всѣ обязанности непрѣмѣнныхъ членовъ, съ предоставленіемъ имъ права временно отстранять отъ должности сельскихъ должностныхъ лицъ, въ случаѣ важныхъ проступковъ, дурнаго поведенія или явной неспособности, а также пріостанавливать неправильныя распоряженія сельскихъ и волостныхъ должностныхъ лицъ и приговоры сельскихъ и волостныхъ сходовъ. „Попечители“ должны считаться членами уѣздныхъ земскихъ управъ, со всѣми правами, присвоенными прочимъ членамъ, но обязанности членовъ управы они могутъ исполнять лишь въ той мѣрѣ, въ какой каждый изъ нихъ найдетъ это возможнымъ, по соглашенію съ земскою управою. Обязательно, изъ земскихъ дѣлъ, возлагаются на нихъ только надзоръ за хлѣбными запасными магазинами, а также повѣрочныя дѣйствія и наблюденіе по снабженію нуждающихся крестьянъ средствами продовольствія. По усмотрѣнію земскихъ собраній дозволяется, сообразно съ мѣстными условіями, соединять должность „попечителя“ съ должностями какъ дѣйствительныхъ членовъ управы, такъ и участковыхъ мировыхъ судей, хотя безусловное соединеніе въ должности мирового судьи обязанностей судебныхъ съ административнымъ надзоромъ за крестьянскихъ управленіемъ большинствомъ комиссіи признано неудобнымъ. Попечители должны имѣть мѣстопробываніе преимущественно въ предѣлахъ ихъ участковъ, „руководить сельскія общества, ихъ должностныхъ лицъ и все крестьянское населеніе въ правильномъ соблюденіи законнаго порядка и оказывать имъ всевозможное содѣйствіе въ сношеніяхъ съ правительственными и земскими учрежденіями“. Завѣдываніе крестьянскими дѣлами въ уѣздѣ возлагается на особое, усиленное присутствіе уѣздной управы „по крестьянскимъ дѣламъ“, съ участіемъ участковыхъ попечителей <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Рукописный докладъ комиссіи, рассмотрѣнный пензенскимъ губернскимъ собраніемъ 12 декабря 1881 г. Полученіемъ этого доклада мы обязаны любезности предсѣдателя пензенской губернской управы А. Н. Бекетова.



Къ изложеннымъ проектамъ примыкаетъ, до нѣкоторой степени, проектъ тульской комиссіи, который, сохраняя крестьянское общественное управленіе, вводитъ еще новое дѣленіе уѣзда, подобное пензенскому участку, — „округъ“. Каждымъ округомъ завѣдуетъ окружный членъ управы, имѣющій надзоръ за всѣми органами сельскаго и волостнаго управленія и за полицейскою дѣятельностью волостнаго старшины и распоряжающійся, или единолично и самостоятельно, или съ разрѣшенія уѣздной управы и подъ ея контролемъ, всѣми отраслями земскаго хозяйства. Окружный членъ управы пользуется дисциплинарной властью въ болѣе широкихъ размѣрахъ, нежели устанавливается другими проектами: онъ разсматриваетъ жалобы на дѣйствія старостъ и волостныхъ старшинъ и „виновныхъ за маловажные проступки по должности присуждаетъ къ замѣчаніямъ, выговорамъ и денежному штрафу до 5 р.; за болѣе важные проступки присуждаетъ: сельскаго старосту къ временному удаленію или окончательному отрѣшенію отъ должности, а волостнаго старшину къ временному и, съ утвержденія управы, окончательному удаленію отъ должности“. Жалобы на дѣйствія окружныхъ членовъ разсматриваются управою. Въ должности члена и предсѣдателя уѣздной управы „могутъ быть избираемы всѣ лица, владѣющія въ уѣздѣ землею не менѣе 10 дес., а равно ихъ сыновья, достигшіе совершеннолѣтія, если они окончили курсъ наукъ въ высшихъ или среднихъ учебныхъ заведеніяхъ, или выдержали испытаніе, соотвѣтствующее окончанію курса въ сихъ заведеніяхъ, или пріобрѣли опытность въ государственной службѣ, занимая должности не ниже 8 класса“.

Проектъ тульской комиссіи имѣетъ одну особенность, которая существенно отличаетъ его отъ предыдущихъ проектовъ. Въ волостное устройство онъ вводитъ всеобщее начало и устанавливаетъ всеобщее совѣщательное собраніе. По проекту, „населенію волости предоставляется: 1) выборъ волостнаго старшины и судей волостнаго суда; 2) право совѣщаться о своихъ мѣстныхъ нуждахъ и потребностяхъ, удовлетворяемыхъ изъ общихъ земскихъ суммъ, и представлять свои заключенія по этимъ предметамъ въ уѣздное земское собраніе чрезъ окружнаго члена управы. Права самообложенія волости не предоставляется“. Для означенныхъ дѣлъ, на ряду съ крестьянскимъ волостнымъ схо-

домъ, сохраняющимъ права, предоставленныя ему положеніемъ о крестьянахъ, кромѣ выбора волостнаго старшины, учреждается всесословный волостной сходъ, состоящій изъ крестьянъ, избираемыхъ отъ каждаго селенія или поселка по одному съ 10 дворовъ, всѣхъ личныхъ землевладѣльцевъ, или ихъ повѣренныхъ, арендаторовъ имѣній и мельницъ, владѣльцевъ фабрикъ и заводовъ и приходскихъ священно-служителей. Сходъ созывается по распоряженію предсѣдателя оного, избираемаго на три года. Въ должность волостнаго старшины, завѣдывающаго всею волостью въ полицейскомъ отношеніи, исполняющаго всѣ порученія окружнаго члена управы по дѣламъ административнымъ и земскимъ и несущаго всѣ обязанности, лежащія на сословномъ крестьянскомъ волостномъ старшинѣ, — могутъ быть избираемы лица всѣхъ сословій, не моложе 25 лѣтъ, если они владѣютъ землею, въ предѣлахъ волости, на правѣ собственности или на общинномъ началѣ и, по общимъ законамъ, не лишены права занимать общественныя должности <sup>1)</sup>.

Установленіемъ волостныхъ совѣщательныхъ собраній, тульскій проектъ приближается къ тѣмъ проектамъ, которые, склоняясь въ пользу всесословной волостной организаціи, дѣлаютъ нерѣшительные шаги въ этомъ направленіи, и ближе всего сходится съ проектомъ псковской комиссіи. Эта послѣдняя тоже раздѣляетъ уѣздъ на участки („избирательные“), управляемые участковыми членами управы и вводитъ въ нихъ совѣщательныя собранія, созываемыя „съ цѣлью опредѣленія мѣстныхъ пользъ и нуждъ участка, для внесенія всѣхъ мѣръ, касающихся его благоустройства, установленнымъ порядкомъ, чрезъ посредство управы, на разсмотрѣніе земскаго собранія“ <sup>2)</sup>. Кромѣ совѣщательнаго собранія, псковскій проектъ не признаетъ въ участкѣ другихъ общественныхъ учреждений: самоуправленіе крестьянское сосредоточивается въ сельской общинѣ, а всесословное — въ уѣздномъ земскомъ собраніи. Этимъ же путемъ идетъ проектъ самарской комиссіи. Здѣсь волостныя учрежденія тоже упраздняются, но вводится „полицейскій участокъ“, съ участковымъ собраніемъ изъ „всѣхъ правоспособныхъ домо-

1) Докладъ комиссіи, избранной 11 іюля 1881 г., чрезв. тульскимъ губ. з. собраніемъ (брошюра).

2) Постановл. псковскаго губ. з. собр. въ сѣздъ 7—19 дек. 1881 г., стр. 129.

хозяевъ, въ какому бы классу они ни принадлежали; прожившихъ въ участкѣ не менѣе года, или владѣющихъ въ немъ недвижимою собственностью“, созываемымъ одинъ разъ въ три года, исключительно для выбора полицейскаго пристава. <sup>1)</sup> Къ той же группѣ проектовъ принадлежитъ и проектъ таврической губернской управы. Высказываясь за упраздненіе волости и за ограниченіе крестьянскаго самоуправленія предѣлами сельскаго общества, управа проектируетъ образованіе всесословныхъ сходовъ для выбора нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ („волостнаго конторщика“ и „полицейскаго старосты“) для обсужденія дѣлъ, до мѣстныхъ польвъ и нуждъ относящихся, наприм., заявленій о неправильности оцѣнокъ статей обложенія, указаній на нужды школъ, врачебной части, нужды, вызываемыя экономическими условіями данной мѣстности, и многое другое, перечисленіе которыхъ было бы излишнимъ, такъ какъ сама жизнь укажетъ на нихъ. Въ дѣла сельскихъ общинъ всесословный сходъ не имѣетъ права вмѣшиваться. Взамѣнъ волостныхъ управленій предполагается учрежденіе „волостныхъ конторъ“, на подобіе нотаріальныхъ, безъ какой-либо административной или распорядительной власти. „На обязанности волостныхъ конторъ должно лежать веденіе всѣхъ тѣхъ книгъ, вѣдомостей и списковъ, которые ведетъ теперь волостное правленіе, если ихъ нельзя сократить. Кромѣ того, волостнымъ конторамъ должно быть предоставлено свидѣтельствовать договоры и сдѣлки на сумму 500 руб. и не только между крестьянами, но и посторонними лицами; свидѣтельствовать подписи и самоличность на почтовыхъ объявленіяхъ и въ нѣкоторыхъ другихъ случаяхъ; собирать и доставлять земской управѣ свѣдѣнія объ урожаѣ, о существующихъ цѣнахъ на предметы продовольствія и другія нужныя для сельскаго хозяйства и администраціи данныя. Для удобства мѣстныхъ жителей, можно возложить на волостныя конторы продажу гербовыхъ и почтовыхъ марокъ, пріемъ и отправку земской почты и нѣкоторыя другія въ этомъ родѣ обязанности. Конторою завѣдуетъ волостной конторщикъ, избираемый не одними крестьянами, а всѣми владѣльцами недвижимыхъ имуществъ данной мѣстности. Контора находится въ

<sup>1)</sup> Постановл. XVII очер. самарскаго губ. з. собр., стр. 869.

непосредственномъ вѣдѣніи уѣздной земской управы. Деньги на содержаніе ея собираются съ мѣстныхъ владѣльцевъ, въ томъ числѣ и крестьянъ“<sup>1)</sup>.

## IX.

### Волость смѣшаннаго типа.

Болѣе смѣло высказывается за примѣненіе въ волостномъ устройствѣ начала всесословнаго самоуправленія проектъ вологодской губернской комиссіи. И этотъ проектъ не рѣшается еще дать волостному обществу полной самостоятельности, ставя во главѣ волости лицо, избираемое уѣзднымъ земскимъ собраніемъ; однако, въ немъ населенію предоставляется гораздо болѣе правъ, нежели по проектамъ, съ которыми мы уже ознакомились. Сущность этого проекта слѣдующая. Единицей общественнаго управленія для крестьянъ всѣхъ наименованій признается сельскій приходъ, разумѣя подъ таковымъ извѣстный территоріальный околотокъ, съ указаннымъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ центральнымъ пунктомъ, къ которому примыкаютъ остальные населенныя мѣста. Поземельныя общины, входящія въ составъ прихода, составляютъ отдѣльныя хозяйственныя единицы. Органами приходскаго управленія служатъ приходскій съѣздъ и приходскій старшина, на обязанности котораго лежитъ, главнымъ образомъ, охраненіе общаго порядка, спокойствія и благочинія. Приходъ является единицею сословнаго крестьянскаго управленія; напротивъ, *волость* обнимаетъ не только крестьянъ, но и лицъ всѣхъ сословій, имѣющихъ въ ней имущество или осѣдлость. Организациія „земской“ волости проектируется слѣдующая: „а) волостной (теперешній участковый) мировой судья и при нихъ нотаріатъ; б) начальникъ земской волости; в) волостная управа; г) волостной полицейскій приставъ, онъ же и судебный приставъ по волости; д) волостной судъ и е) волостной сходъ“.

Мировой судья, хотя и вводимый въ составъ волостной администраціи, сохраняетъ функціи, исключительно судебныя. По про-

<sup>1)</sup> Пренія и постановл. таврическаго губ. з. собр. чрезвыч. сессіи 24—27 апр. 1881 г., стр. 47 и слѣд.

екту, онъ, „какъ органъ судебной власти, остается тѣмъ же, чѣмъ былъ и при названіи участковаго мирового судьи“, но, въ виду сокращенія района его дѣятельности, на него налагаются нѣкоторыя новыя обязанности, а именно: 1) разборъ споровъ и исковъ по документамъ, опредѣляющимъ поземельное устройство крестьянъ; 2) разборъ исковъ о причиненныхъ неправильными дѣйствіями сельскихъ и волостныхъ должностныхъ лицъ убытковъ, въ размѣрѣ, предоставленномъ мировому суду, но не иначе, какъ по признаніи неправильности этихъ дѣйствій высшей земской инстанціей; 3) наложеніе взысканій на сельскихъ и волостныхъ должностныхъ лицъ, преданныхъ суду волостнаго суда волостнымъ сходомъ или уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, въ предѣлахъ, которые должны быть указаны въ уст. о наказ., налаг. мир. судьями; 4) ревизія волостныхъ управъ и приходскихъ управленій и предсѣдательствованіе на волостныхъ сѣздахъ; 5) установленіе установленныхъ закономъ мѣръ взысканія недоимокъ какъ съ общинъ, за круговой порукой, такъ и съ лицъ и съ частныхъ землевладѣльцевъ, и признаніе ихъ несостоятельными; 6) разрѣшеніе споровъ и недоразумѣній по увольненію членовъ общинъ и по выдѣламъ домохозяевамъ участковъ общинной земли; 7) утвержденіе приговоровъ сельскихъ сходовъ объ удаленіи изъ общества и непринятіи обратно въ общество опорооченныхъ по суду; разрѣшеніе заключать въ тюрьму лицъ, удаленныхъ изъ общинъ, въ случаѣ покушенія на побѣгъ; 8) нотаріальная часть въ предѣлахъ волости, относя сюда и утвержденіе купчихъ крѣпостей на сумму до 500 р. включительно; 9) обязанности, вытекающія изъ положеній 19 февраля по утвержденію актовъ и договоровъ, разверстанію угодій и пр.

Увеличеніе обязанностей и усиленіе власти мирового судьи, въ указанныхъ предѣлахъ, не даетъ ему вмѣшательства въ управленіе волости и сохраняетъ за нимъ значеніе судебного органа. Въ такихъ же предѣлахъ расширяетъ дѣятельность мирового судьи и орловская комиссія, которая, однако, предоставляетъ ему болѣе простора въ надзорѣ за мѣстной администраціей. По ея проекту, мировой судья привлекаетъ къ отвѣтственности должностныхъ лицъ сельскаго и волостнаго управленій и низшихъ чиновъ мѣстной полиціи не только по жалобамъ и официальнымъ сообщеніямъ, но и по собственному усмотрѣнію, „безъ предварительнаго

распоряженія начальства обвиняемаго о преданіи его суду“. На мирового судью комиссія возлагаетъ „общій, въ предѣлахъ сельскаго мирового участка, непосредственный надзоръ надъ крестьянскимъ управленіемъ и полиціей, по всѣмъ отраслямъ служебной дѣятельности принадлежащихъ къ онымъ лицъ. Мировой судья можетъ производить внезапныя ревизіи дѣлопроизводства, денежной отчетности и наличныхъ суммъ въ волостныхъ правленіяхъ и у сборщиковъ податей. По усмотрѣннымъ имъ безпорядкамъ и нарушеніямъ онъ возбуждаетъ противъ виновныхъ преслѣдованіе и, сообразно установленной подсудности, или разрѣшаетъ дѣло самъ, или же даетъ ему дальнѣйшее законное направленіе. По обвиненію въ преступленіи или въ проступкѣ, влекущемъ за собою тюремное заключеніе, или наказаніе, болѣе строгое, мировой судья можетъ временно удалить обвиняемаго отъ должности“<sup>1)</sup>.

Во главѣ „земской волости“ вологодская комиссія ставитъ „начальника“, избираемаго уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, простымъ большинствомъ голосовъ, изъ лицъ, обладающихъ имущественнымъ цензомъ для непосредственнаго участія въ избраніи гласныхъ и образовательнымъ, установленнымъ для мировыхъ судей, а при болѣе значительномъ большинствѣ (размѣръ не указанъ) и изъ лицъ, не удовлетворяющихъ этимъ условіямъ, „лишь бы онъ обязательно былъ изъ мѣстныхъ жителей и способенъ былъ вести относящуюся до службы переписку толково и грамотно“. Начальникъ волости избирается на 6 лѣтъ и утверждается въ должности губернаторомъ, который имѣетъ право и не утвердить его, съ обязательствомъ, въ такомъ случаѣ, „увѣдомить о томъ земское собраніе въ опредѣленный срокъ мотивированнымъ протестомъ, подлежащимъ разсмотрѣнію собранія на общемъ основаніи“. Подъ этимъ же условіемъ губернаторъ можетъ и уволить начальника волости „во всякое время“. Права и обязанности волостнаго начальника комиссіею не указаны: они „должны быть опредѣлены точно и подробно правительственнымъ наказомъ, при участіи представителей отъ земства“.

При начальникѣ волости, подъ его предсѣдательствомъ, состоитъ „волостная управа“, изъ двухъ членовъ—засѣдателей, избираемыхъ

<sup>1)</sup> Докладъ, стр. 53.



волостнымъ сходомъ. Въ управѣ сосредоточиваются всѣ дѣла по управленію волостью, кромѣ полиціи безопасности, поручаемой „волостному полицейскому приставу“. На обязанности управы лежить: „а) исполненіе всѣхъ возлагаемыхъ на нее порученій какъ правительствомъ, такъ и земствомъ; б) всѣ дѣла административныя: по строительной и пожарной части, по народному здоровію, по прекращенію разныхъ болѣзней и т. п., въ предѣлахъ установленной правительствомъ инструкціи; в) наблюденіе за правильностью торговли въ предѣлахъ волости; г) наблюденіе за исправнымъ содержаніемъ проселочныхъ дорогъ; д) веденіе всѣхъ установленныхъ правительствомъ и земствомъ книгъ и списковъ по отправленію воинской и конской повинностей и другимъ предметамъ, ровно какъ и собраніе разныхъ свѣдѣній; е) разсмотрѣніе всѣхъ жалобъ волостнаго полицейскаго пристава на всякое уклоненіе должностныхъ лицъ приходскаго и сельскаго управленій и сотскихъ отъ исполненія законныхъ его требованій и распоряженій; ж) разсмотрѣніе жалобъ на крестьянъ со стороны должностныхъ лицъ приходскихъ и сельскихъ управленій на неисполненіе ихъ законныхъ требованій и распоряженій, и з) разсмотрѣніе жалобъ крестьянъ и всѣхъ вообще на дѣйствія и распоряженія приходскихъ и сельскихъ должностныхъ лицъ и сотскихъ. Волостной управѣ предоставляется судебнополицейское разбирательство дѣлъ какъ по жалобамъ, указаннымъ выше, такъ и по другимъ предметамъ, точно опредѣленнымъ. Самый же характеръ и размѣръ налагаемыхъ управою взысканій было бы вполне цѣлесообразно опредѣлить примѣнительно къ тѣмъ, какими располагалъ мировой посредникъ по стт. 30 и 32 полож. о губ. и уѣздн. по кр. дѣл. учр.“<sup>1)</sup> При управѣ состоитъ казначейство, для приѣма всѣхъ подателей и повинностей, какъ государственныхъ, такъ и земскихъ. Обязанности казначея возлагаются на одного изъ засѣдателей. Совѣщательнымъ и въ нѣкоторой степени распорядительнымъ

1) Указанными статьями мировому посреднику предоставлялось: присуждать виновныхъ должностныхъ лицъ сельскаго и волостнаго управленій, за маловажные проступки по должностямъ, замѣчаніямъ, выговорамъ и денежному штрафу до 5 р., и аресту до семи дней; лицъ всѣхъ сословій—либо къ имущественному вознагражденію, сообразно перечисленному ущербу, либо къ денежному взысканію до 5 р.; лицъ податнаго состоянія—къ общественнымъ работамъ до шести дней, или аресту до семи дней, либо къ наказанію розгами 20 ударовъ.

органомъ волости служить „земскій волостной съѣздъ“, созываемый волостнымъ мировымъ судьей и состоящій, подъ его председательствомъ, изъ волостной управы, въ полномъ составѣ, всѣхъ замескихъ гласныхъ уѣзднаго собранія, лицъ и учреждений, имѣющихъ право голоса въ избирательныхъ съѣздахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ по имуществу, находящемуся въ предѣлахъ волости, и крестьянъ, особо для сего избираемыхъ на шесть лѣтъ приходскими сходами, по одному отъ каждаго 50 дворовъ. Къ обязанностямъ волостнаго схода относятся: выборъ засѣдателей волостной управы, судей волостнаго суда и уполномоченнаго по отправленію конской повинности въ волости; обсужденіе вопросовъ, передаваемыхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ на предварительное заключеніе волостныхъ сходовъ и различныхъ мѣропріятій по устройству благосостоянія волости, а также ходатайствъ волости, обращаемыхъ къ уѣздному земскому собранію объ удовлетвореніи мѣстныхъ нуждъ и потребностей волости; обсужденіе вопросовъ о приведеніи въ исполненіе установленныхъ правительствомъ и земствомъ всякаго рода санитарныхъ мѣръ; разсмотрѣніе жалобъ на неправильный призывъ по семейному положенію при отбываніи воинской повинности <sup>1)</sup>.

Въ изложенномъ проектѣ права волостнаго представительства поставлены въ довольно тѣсныя предѣлы, но они шире тѣхъ, которыя предоставляются ему проектами тульскимъ и псковскимъ: по послѣднимъ, волостной сходъ только обсуждаетъ нѣкоторые вопросы, тогда какъ, по вологодскому, онъ, кромѣ того, избираетъ должностныхъ лицъ. Нѣсколько далѣе, въ направленіи волостной самостоятельности, идетъ, по видимому, проектъ большинства тамбовской комиссіи, къ сожалѣнію, совершенно неразработанный. Хозяйственно-административная часть, по этому проекту, должна всецѣло перейти въ вѣдѣніе земства, съ обязанностію наблюденія за порядкомъ, необходимымъ для общественнаго благосостоянія. Уѣздъ признается слишкомъ крупной единицей, почему и долженъ быть разбитъ на единицы болѣе мелкія—участки. Представительство въ такомъ земскомъ участкѣ должно быть организовано на тѣхъ же основаніяхъ, какія приведены въ полож.

1) Журналы вологодскаго губ. земск. собр. III очер. сессіи 4-го трехлѣтія, стр. 104 и слѣдующія.

о земск. учр., и такъ, чтобы интересы лицъ всѣхъ сословій были бы одинаково гарантированы. Исполнительная власть должна быть поручена въ каждомъ участѣ участковому члену земской управы, избираемому уѣзднымъ земскимъ собраніемъ изъ числа нѣсколькихъ кандидатовъ, рекомендуемыхъ участковымъ сходомъ. Кандидаты эти должны имѣть единственнымъ цензомъ—грамотность<sup>1)</sup>.

Ближе всѣхъ разсмотрѣнныхъ проектовъ подходитъ къ типу самоуправляющейся всесословной волости организація, проектированная уфимской губернской управой, къ сожалѣнію, не представившей выработаннаго проекта. „Входить въ подробное развитіе порядка кореннаго преобразованія управа считаетъ несвоевременнымъ, пока не одобрена общая мысль, тѣмъ болѣе, что преобразование это влечетъ за собою измѣненіе въ положеніи о земскихъ учрежденіяхъ и въ другихъ органахъ администраціи“. Въ общихъ чертахъ проектъ уфимской управы представляется въ слѣдующемъ видѣ. Не признавая хозяйственнаго значенія за второю инстанціею крестьянскаго управленія—волостью и считая ее учрежденіемъ, „чисто-административнымъ, созданнымъ для обобщенія интересовъ, порожденныхъ искусственной сгруппировкой разрозненныхъ и, въ большинствѣ случаевъ, ничего общаго между собою не имѣющихъ сельскихъ обществъ“, управа высказывается за упраздненіе крестьянскаго волостнаго управленія. „Все общественное хозяйство крестьянъ,—говоритъ она,—сосредоточивается въ естественной единицѣ сельскаго общества, которому въ этомъ отношеніи можетъ быть предоставлена полная самостоятельность: если кругъ дѣятельности сельскаго схода будетъ рѣзко ограниченъ дѣлами хозяйственными, то контроля за нимъ не требуется и всякое его дѣйствіе и постановленіе внѣ этой сферѣ лишено будетъ силы и значенія, а въ случаѣ нарушенія чьихъ бы то ни было правъ и интересовъ поведетъ лишь къ судебной отвѣтственности. Со старосты при этомъ должны быть сняты всякія полицейскія обязанности. Избраніе старосты можетъ быть производимо на сходахъ, въ присутствіи кого-либо изъ органовъ земства, а удаленіе отъ должности, наложеніе административныхъ взысканій и преданіе суду должны бы быть ввѣрены мировому съѣзду, при участіи прокурора“.

<sup>1)</sup> Журналы тамбовскаго губ. з. собр. декабрьской сессіи 1881 г., стр. 424.

Надъ сословной крестьянской общиной стоитъ всесословная административная единица — „земскій округъ“, съ „окружнымъ управленіемъ“, для завѣдыванія дѣлами благоустройства и мѣстной администраціи, кромѣ полиціи безопасности. „Округъ“ пользуется правомъ собраній, выборовъ и самообложенія. „На обязанность округовъ передаются продовольственная, страховая, строительная и медико-полицейская части; они же завѣдуютъ школами, богадѣльнями, больницами, медициной и другими повинностями; наблюдаютъ за исправностью мостовъ, дорогъ, переправъ, за фабриками и заводами. Окружные же управленія слѣдятъ за поступленіемъ всѣхъ сборовъ, понуждаютъ къ уплатѣ ихъ, принимая мѣры ко взысканію, по истеченіи опредѣленныхъ сроковъ; выдаютъ всякаго рода свидѣтельства и билеты, собираютъ статистическія свѣдѣнія, составляютъ и ведутъ посемейные списки для отбыванія воинской повинности, списки для военноконской повинности; вѣдаютъ запиской и созывомъ безсрочноотпускныхъ нижнихъ чиновъ. Имѣя право дѣлать распоряженія и принимать необходимыя мѣры по всѣмъ этимъ дѣламъ, окружные управленія своею властію не должны налагать никакихъ взысканій и не могутъ касаться ничего имущества. Въ случаѣ неисполненія ихъ законныхъ требованій, они обращаются къ мировому судѣ, а для приведенія въ исполненіе рѣшеній суда требуютъ содѣйствія полиціи“. Земскій округъ „образуютъ лица, проживающія въ извѣстной мѣстности и избирающія своихъ представителей, по разнымъ категоріямъ ценза, на отдѣльныхъ сѣздахъ. Представители эти, на общемъ собраніи округа, подъ предсѣдательствомъ мирового судьи, избираютъ уѣздныхъ гласныхъ отъ округа и членовъ въ окружное управленіе. Кругъ дѣятельности округа, ограничиваясь потребностями небольшой мѣстности, не можетъ быть самостоятеленъ, дабы не ввести начало полной розни въ земское управленіе, а потому округа полезно во всѣхъ отношеніяхъ подчинить уѣздному собранію, а окружные управленія—уѣздной управѣ, и допустить самообложеніе округа частной повинностію на спеціальныя его надобности только въ очень тѣсной рамкѣ и съ утвержденія земскаго собранія“.

Предположенія управы получили одобреніе учрежденной губернскимъ собраніемъ комиссіи, а за нею и самого собранія, но съ весьма существенными оговорками. Комиссія не нашла возмож-

нымъ согласиться на приданіе „земскимъ округамъ“ проектируемаго управою характера. „Создавать внутри уѣзда самостоятельныя единицы, со всѣми правами земскаго учрежденія, коммиссія считаетъ несвоевременнымъ и опасается столкновеній между окружнымъ собраніемъ и уѣзднымъ, какъ скоро обоимъ будетъ подлежать разрѣшеніе близкихъ предметовъ. Съ другой стороны,—говоритъ коммиссія,—возникаетъ вопросъ, настолько ли объединены уже интересы землевладѣльцевъ личныхъ и общественниковъ, чтобы возможно было уже теперь полное согласіе между ними относительно самообложенія въ тѣсномъ кругу предполагаемыхъ новыхъ округовъ. Цѣль этихъ учрежденій—болѣе успѣшное и правильное выполненіе тѣхъ административно-хозяйственныхъ обязанностей, которыя лежали до сихъ поръ на волостныхъ правленіяхъ, хотя и касались пользы всѣхъ обывателей. Коммиссія полагаетъ, что цѣль будетъ вполне достигнута, если окружныя управления будутъ дѣйствовать по указаніямъ уѣздныхъ собраній, подъ руководствомъ уѣздныхъ управъ, и содержаться на средства уѣзднаго земства. Волостныя правленія вполне замѣнены будутъ такими низшими земскими органами, на которые перейдутъ всѣ ихъ обязанности, кромѣ полицейскихъ и фискальныхъ, передаваемыхъ полиціи и особымъ приставамъ; не замѣнятся только волостныя сходы, совершенно ненужные, какъ скоро содержаніе окружныхъ управленій принято будетъ на себя уѣздомъ, а это казалось бы справедливымъ уже и въ томъ отношеніи, что кругъ дѣятельности и польза этихъ учрежденій будутъ совсѣмъ независимы отъ богатства каждаго округа“. Но, ограничивая права „округовъ“, коммиссія, тѣмъ не менѣе, предоставляетъ имъ право выбора лицъ, поставляемыхъ во главѣ ихъ („чтобы округа не страдали отъ неудачныхъ назначеній уѣздной управой и чтобы эти лица не глядѣли на себя единственно, какъ на агентовъ управы, не чувствовали необходимости подслуживаться ей“), право выбора гласныхъ въ земское собраніе и „обсужденіе мѣстныхъ нуждъ и потребностей округа, но только съ правомъ представленія въ уѣздное собраніе своихъ соображеній и ходатайствъ; всякій сборъ внутри округа долженъ зависѣть уже отъ постановленія земскаго собранія“. Къ числу обсуждаемыхъ окружными собраніями мѣстныхъ нуждъ „относится, конечно, и дѣятельность окружныхъ управленій, право контроля и ревизіи ихъ, съ представленіемъ

уѣздному собранію добытыхъ результатовъ и сдѣланныхъ замѣчаній“. Въ члены окружныхъ управленій собранія могутъ избирать „всякаго грамотнаго, совершеннолѣтняго и неопороченнаго чловека, хотя бы и не принадлежащаго къ округу, и безъ всякихъ условій ценза; но выборъ членовъ управленія долженъ быть во всякомъ случаѣ утверждается уѣзднымъ собраніемъ. Смѣна же этихъ лицъ должна зависѣть либо отъ уѣзднаго собранія, либо отъ суда“ <sup>1)</sup>

## Х.

### Самоуправляющаяся волость.

Мы переходимъ теперь къ тѣмъ проектамъ, которыми предполагается учрежденіе волости, организованной по одному плану съ уѣздными земскими учрежденіями, такой волости, которую по преимуществу принято называть „волостью всесловной“. Проектамъ этого рода часто дѣлали упреки въ томъ, что они не достаточно разработаны, что ими обойдены и оставлены безъ разрѣшенія многіе весьма существенные вопросы. Такъ, покойный А. И. Копелевъ, принадлежавшій къ числу рѣшительныхъ противниковъ всесловной волости <sup>2)</sup>, ставилъ сторонникамъ ея въ вину, что, они „не обращаютъ достаточнаго вниманія на главные вопросы по устройству всесловной волости: какъ уравнивать права крестьянскихъ обществъ и личныхъ землевладѣльцевъ и обезпечить ихъ интересы; сколько должно быть на всесловномъ волостномъ сходѣ представителей отъ тѣхъ и отъ другихъ; какой голосъ дать землевладѣльцамъ—единичный, или по землевладѣнію? Эти вопросы крайне важны, а на нихъ нѣтъ нѣсколько положительныхъ и обстоятельныхъ отвѣтовъ... Настоящіе сторонники земской волости еще не дали на вышеуказанные вопросы сколько-нибудь положительныхъ и на знаніи дѣйствительнаго нашего быта основанныхъ отвѣтовъ, а они совершенно необходимы и неотложны. Если земская волость должна осуществиться, то она не можетъ не быть учреждена законодательнымъ порядкомъ, а для

<sup>1)</sup> Вѣстникъ Уфимскаго Земства 1882 г., № 7, отд. II, стр. 13 и слѣд.

<sup>2)</sup> См. его статьи въ Земствѣ 1881 г., №№ 15, 21, 23, 43; 1882 г., №№ 17 и 21.



этого нужны не бюрократическія справки и заключенія, а земскія мнѣнія, свѣдѣнія и соображенія“. Въ видахъ большаго разъясненія предположеній о всесословной волости А. И. Кошелевъ предлагаетъ своимъ противникамъ отвѣтить на слѣдующіе вопросы: „1) какой голосъ слѣдуетъ дать на волостныхъ сходахъ крестьянскимъ обществамъ и личнымъ землевладѣльцамъ, дабы обезпечить ихъ отъ владычества однихъ надъ другими и отъ угнетенія меньшинства большинствомъ? 2) какъ устроить управленіе въ земской волости,—въ единоличномъ или коллегіальномъ видѣ, и какія права ему предоставить и какія обязанности на него возложить? Наконецъ, 3) предоставить ли этимъ учрежденіемъ ту же самостоятельность, какою пользуются земскія собранія и управы, или устроить надъ ними контроль отъ уѣзднаго земства и какъ этотъ контроль устроить?“—„Много я читалъ статей и даже проектовъ объ устройствѣ всесословной волости,—говоритъ Кошелевъ,—но во всѣхъ встрѣчалъ такъ много неопредѣленности, болѣе общихъ мѣстъ, чѣмъ положительныхъ мнѣній, и почти вездѣ ссылки на имѣющія быть изданными законоположенія. Но если сторонники всесословной волости не знаютъ досконально, какъ ее устроить въ ихъ мѣстности, то откуда же законодательство почерпнетъ свѣдѣнія и мысли о томъ, какъ ее устроить вообще?“ <sup>1)</sup>.

На значительные пробѣлы въ существующихъ проектахъ указывалъ и Ѳ. Ѳ. Воропоновъ. О устройствѣ всесословной волости, говоритъ онъ, земства еще не договорились до конца. „По этому вопросу они, такъ сказать, прошлись „по верхамъ“, не разобравъ дѣла по ниточкѣ, не столковавшись по весьма существеннымъ пунктамъ. Тутъ есть еще поле для недоразумѣній, и если бы пришлось рисовать полныя картины всесословнаго волостнаго устройства, очень можетъ быть, что земства, ставшія теперь подъ одно и то же знамя, вдругъ обнаружили бы разнъ въ пониманіи его значенія, что одни представляютъ себѣ всесословную волость въ одномъ видѣ, а другіе въ другомъ“. По мнѣнію г. Воропонова, „недоразумѣнія существуютъ относительно *такихъ* частныхъ, отъ рѣшенія которыхъ въ томъ или другомъ смыслѣ могутъ зависѣть самыя *рѣшнія* земства—принять или не принять всесословную волость“. Г. Воропоновъ, подобно Кошелеву, упре-

<sup>1)</sup> „Отвѣтъ одному изъ сторонниковъ земской волости“. *Земство*, 1882 г., № 17.

каеть, между прочимъ, „рѣшавшихъ всесословную волость“ въ томъ, что они, „большей частью, не обратили достаточнаго вниманія на то, какъ составится представительство земской волости, какъ распредѣлены будутъ голоса между членами разныхъ сословій. Эта сторона,—говоритъ онъ,—едва ли не наименѣе выясненная и, въ то же время, едва ли не самая существенная, относительно которой возможна наиболѣе сильная рознь мнѣній. Рѣшать *вмѣстѣ*—хорошо, но какъ рѣшать, какими правами долженъ пользоваться каждый при рѣшеніи? Не столковавшись обстоятельно на счетъ этого щекотливаго предмета, едва ли можно съ полною сознательностью дѣлать постановленія о преобразованіи“. Г. Воропоновъ указываетъ далѣе на неразрѣшеніе вопроса объ уравненіи правъ сословій, входящихъ въ составъ всесословной волости, въ отношеніи порядка взысканія сборовъ, участія въ управленіи натуральныхъ повинностей: „пора,—говоритъ онъ,—опять поднять вопросъ о податной реформѣ“. „Подавая голосъ,—говоритъ нашъ авторъ,—надо отчетливо выразить, за какое именно устройство, за какое распредѣленіе рѣшающихъ голосовъ, за какое объединеніе, за равноправіе или за разноеправіе мы подаемъ голосъ. Нельзя оставлять неясностей и существенныхъ недоразумѣній. И, въ то же время, нельзя оставлять безъ вниманія того, какъ отразится задуманное преобразование собственно для крестьянскаго самоуправленія и что нужно сдѣлать, чтобы не пострадали интересы послѣдняго“<sup>1)</sup>.

Изложенные упреки не лишены основанія. Въ самомъ дѣлѣ, нѣкоторые изъ земскихъ проектовъ оставляютъ открытыми многіе изъ поставленныхъ выше вопросовъ. Такъ, тамбовская коммиссія, какъ мы видѣли, ограничивается лишь общимъ указаніемъ на желательность устройства мелкихъ земскихъ единицъ, не входя въ разсмотрѣніе подробностей ихъ организаціи. Точно также херсонская губернская управа, находя, что „въ настоящее время идетъ дѣло болѣе о принципѣ, нежели объ уставѣ“, выставляетъ лишь основное положеніе: „волость, представляя младшую земскую единицу, должна состоять изъ волостнаго собранія и волостной управы. Собраніе входитъ во всѣ хозяйственныя нужды, дѣлаетъ по нимъ свои постановленія и избираетъ должностныхъ

<sup>1)</sup> „Пробѣлы проектовъ земской волости“. *Земство*, 1882 г., № 17.

лицъ. Управы исполняютъ постановленія собраній“. Затѣмъ всѣ дальнѣйшіе вопросы волостнаго устройства управа оставляетъ открытыми, признавая необходимымъ разсмотрѣніе ихъ въ связи съ пересмотромъ положенія о земскихъ учрежденіяхъ. „Соглашаясь исполнѣ съ проектируемой (уѣздными земствами Херсонской губ.) организаціею всесословныхъ волостей, какъ младшихъ земскихъ единицъ, устраиваемыхъ исключительно для цѣлей распорядительно-хозяйственныхъ, губернская управа полагаетъ, что устанавливая законодательнымъ порядкомъ такую земскую единицу, какъ всесословная волость, необходимо точно опредѣлить, что подлежитъ вѣдѣнію ея и распоряженію, а также какія повинности лежатъ на обязанности волостей, какія на уѣздномъ и какія на губернскомъ земствѣ; отсюда вытекаетъ вопросъ о пересмотрѣ земскаго положенія вообще и о разграниченіи, или, лучше сказать, распредѣленіи предметовъ вѣдомства—волостнаго, уѣзднаго и губернскаго земствъ. Вмѣстѣ съ этимъ возникаетъ также вопросъ, не предусмотрѣнный въ положеніи о земск. учр., но подлежащій также серьезному обсужденію. Какъ извѣстно, повинности земскія раздѣляются на обязательныя и необязательныя. Не говоря о первой, которую земство обязательно исполняетъ и которую точно также и волостныя учрежденія, несмотря на размѣръ, ея, безпрекословно должны будутъ исполнять,—является вопросъ, останутся ли необязательныя повинности, какъ и въ нынѣшнихъ земскихъ учрежденіяхъ, точно также безграничными и предоставленными усмотрѣнію волостныхъ собраній, или для нихъ должна быть установлена особая норма. Этотъ вопросъ, въ связи съ необходимостью такихъ положеній, которыя гарантировали бы, по возможности, равномерную раскладку не только будущихъ волостныхъ, но и нынѣ дѣйствующихъ земскихъ повинностей на всѣ предметы обложенія, а въ особенности на уклоняющуюся нынѣ отъ обложенія торговлю и капиталы, еще болѣе убѣждаетъ въ необходимости пересмотра положенія о земскихъ учрежденіяхъ вообще“<sup>1)</sup>.

Несмотря на то, что ни однимъ земствомъ не было выработано подробнаго проекта „положенія о волостномъ устройствѣ“ (исключе-

1) Херсонское губ. в. собр. Сессія XXIII, 22—29 окт. 1881 г. Прилож., стр. 81.

ченіе составляет одобренный петербургской комиссіей проектъ губернскаго гласнаго А. И. Бландова), въ земскихъ работахъ можно найти болѣе или менѣе обстоятельные отвѣты на всѣ вопросы, поставленные А. И. Кошелевымъ и Ѳ. Ѳ. Воропоновымъ. Можно не соглашаться съ предложенными рѣшеніями, можно признавать ихъ неосновательными или несправедливыми, но нельзя, подобно Кошелеву, утверждать, будто бы „сторонники всесловной волости не знаютъ досконально, какъ ее устроить въ ихъ мѣстности“. Обращаясь къ земскимъ проектамъ, мы рассмотримъ ихъ всѣ совмѣстно, по отдѣламъ, и прежде всего остановимся на вопросѣ о томъ, что такое всесловная волость, для достиженія какихъ цѣлей она предназначена.

Въ этомъ отношеніи между проектами не встрѣчается существенныхъ разногласій. Всѣ они сходятся въ томъ, что въ кругъ обязанностей волостнаго управленія должны входить тѣ же дѣла, какія подлежатъ вѣдѣнію земскихъ учреждений, поскольку они связаны съ мѣстностью. По проекту рязанской комиссіи, къ предметамъ вѣдомства „округовъ“ относятся всѣ дѣла, которыми нынѣ вѣдаетъ земство, въ силу 2 ст. полож. о земск. учр., и которыя впредь имѣютъ быть законодательствомъ отнесены къ обязанностямъ земства. „Такъ какъ изъ предметовъ вѣдомства земскихъ учреждений на округа должно быть отнесено удовлетвореніе тѣхъ земскихъ потребностей, которыя, по существу своему или отдаленности отъ центральныхъ земскихъ учреждений, не могутъ быть вполне удовлетворены послѣдними, то слѣдовало бы, въ соотвѣтствіе съ ст. 62 и 64 полож. о земск. учр., внести въ текстъ закона особую статью, опредѣляющую тѣ предметы, которые въ особенности относятся къ вѣдомству окружныхъ земскихъ учреждений“. Предметы эти, примѣрно, могли бы быть (по принятому комиссіею проекту кн. С. В. Волконскаго) слѣдующіе: „а) по народному продовольствію — обсужденіе и принятіе сподручныхъ мѣръ противъ истощенія полей культурой, къ улучшенію скотоводства, къ предупрежденію падежей скота и конокрадства, къ распространенію травосѣянія и другихъ кормовыхъ средствъ; устройство хлѣбныхъ запасныхъ магазиновъ и завѣдываніе ими; распредѣленіе между нуждающимися пособій и ссудъ, выдаваемыхъ изъ продовольственныхъ капиталовъ, и т. п.; б) по дѣлу призрѣнія — устройство богадѣленъ, пріютовъ для дѣтей на время

отсутствія ихъ родителей или взрослыхъ родственниковъ; отдѣльныя мѣры призрѣнія; временныя снабженія неимущихъ пищею, одеждою и т. п.; в) *по части предупрежденія пожаровъ*—обсужденіе и принятіе мѣръ къ устройству и распространенію дешевыхъ огнестойкихъ зданій и замѣнѣ соломенныхъ крышъ менѣе опасными во время пожаровъ, къ устройству водоемовъ, къ устройству и содержанію въ исправности огнегасительныхъ снарядовъ и т. п.; г) *по санитарной части*—сподручныя мѣры къ осушенію гнилыхъ болотъ, къ содержанію въ чистотѣ прудовъ и рѣчекъ, къ привитію оспы, къ отдѣленію заразительныхъ больныхъ отъ здоровыхъ и т. п.; д) *по народному образованію*—мѣры къ устройству начальныхъ училищъ и къ обезпеченію ихъ содержанія, ближайшее завѣдываніе ими подъ руководствомъ и наблюденіемъ членовъ училищныхъ совѣтовъ и т. п.; е) *по другимъ хозяйственнымъ нуждамъ*, какъ, напр., устройство и содержаніе въ исправности проселочныхъ дорогъ и мостовъ на нихъ; представленіе на усмотрѣніе центральныхъ земскихъ учрежденій заявленій о потребностяхъ, непосильныхъ одному округу, и т. п.“<sup>1)</sup>.

Казанская коммиссія, относя къ предметамъ вѣдомства волостныхъ учрежденій тѣ же предметы и „вообще попеченіе о всѣхъ мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ“, расширяетъ кругъ ихъ обязанностей, возлагая на нихъ завѣдываніе мірскими капиталами крестьянъ и опеками надъ имуществами въ предѣлахъ волости, безъ различія сословій. При этомъ „опеки крестьянскія, т.-е. надъ лицами, входящими въ составъ сельскихъ обществъ, принадлежать самимъ обществамъ; опекуны надъ личностью малолѣтняго, проживающаго на территоріи волости, не крестьянскаго сословія, хотя избираются тоже волостнымъ собраніемъ, но вступаютъ въ должность не иначе, какъ съ утвержденія уѣзднаго земскаго собранія, которое имѣетъ право, въ случаѣ надобности, назначить иного опекуна, по своему усмотрѣнію“. Распредѣленіе земскихъ потребностей на волостныя и уѣздныя принадлежитъ уѣздному земскому собранію, которое можетъ поручить ближайшему завѣдыванію волостнаго земства и учрежденія, содержащія въ предѣлахъ волости на уѣздный земскій сборъ<sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Журн. рязанскаго губ. зем. собр. X чрез. собр., стр. 161 и 129.

<sup>2)</sup> Докладъ XVII очер. казанскому губ. зем. собр. особой коммиссіи по вопросу о преобразов. учрежд. по крестьян. дѣл. (брошюра).

Наиболѣе подробный перечень предметовъ вѣдомства волостнаго управленія мы находимъ въ проектѣ петербургскаго гласнаго и непремѣннаго члена губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія А. И. Бландова, въ которомъ они формулируются слѣдующимъ образомъ: „1) Завѣдываніе имуществами, капиталами, денежными сборами и натуральными повинностями волости. 2) Раздѣленіе путей сообщенія волости, не входящихъ въ число путей государственныхъ, губернскихъ и уѣздныхъ, на пути сообщенія волостные и частные; завѣдываніе волостными путями сообщенія. 3) Попеченіе объ обезпеченіи народнаго продовольствія, общественнаго здравія, народнаго образованія, общественнаго прирѣдья и попеченіе о прекращеніи падежей скота въ предѣлахъ волости. 4) Содѣйствіе развитію мѣстной торговли и промышленности, какъ, напр., содѣйствіе къ открытію рынковъ, ярмарокъ, базаровъ, пристаней, станцій желѣзныхъ дорогъ, телеграфныхъ станцій, почтовыхъ конторъ и различныхъ кредитныхъ и страховыхъ учреждений. 5) Раскладка внутри волости тѣхъ государственныхъ и земскихъ повинностей, какъ денежныхъ, такъ и натуральныхъ, раскладка которыхъ по непосредственнымъ предметамъ обложенія будетъ возложена на обязанность волостнаго управленія. 6) Участіе, въ порядкѣ, закономъ опредѣленномъ, въ завѣдываніи воинскою, постоянной и конскою повинностями, а равно и въ исполненіи всѣхъ повинностей, которыя будутъ возложены на обязанность обывателей волости закономъ или постановленіями земскихъ собраній, вошедшими въ законную силу. 7) Назначеніе, раскладка и расходованіе волостныхъ сборовъ для удовлетворенія потребностей волости. 8) Производство выборовъ въ различныя должности по волостному управленію и въ гласныя уѣзднаго земскаго собранія. 9) Представленіе губернатору и земскимъ учрежденіямъ, по ихъ требованіямъ, свѣдѣній и заключеній по волостнымъ дѣламъ. 10) Ходатайство передъ правительствомъ и земскими учрежденіями о мѣстныхъ нуждахъ и пользахъ волости. На волостное управленіе возлагается обсужденіе, опредѣленіе и приведеніе, въ установленномъ порядкѣ, въ исполненіе законныхъ мѣръ, необходимыхъ для хода дѣлъ, вѣдѣнію сего управленія ввѣренныхъ“ <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Коммиссія для изслѣдованія условий, вредно вліяющихъ на экономическое



Если добавить сюда возлагаемое владимірскимъ губернскимъ собраніемъ на волостные исполнительные органы свидѣтельство-  
ваніе сдѣлокъ и договоровъ на опредѣленную сумму, составленіе  
описи имущества, назначаемыхъ въ продажу за недоимки и дол-  
ги по рѣшеніямъ мировыхъ судей и волостнаго суда, и производ-  
ство самой продажи, собраніе статистическихъ свѣдѣній <sup>1)</sup>, то  
получится полный перечень предметовъ вѣдомства волостныхъ  
учрежденій. На основаніи изложенныхъ проектовъ, волость приоб-  
рѣтаетъ права юридического лица и получаетъ значеніе самосто-  
ятельной земской единицы, вѣдающей всѣ дѣла общественнаго  
благоустройства, въ предѣлахъ волостной территоріи.

Организація волостнаго управленія, по всѣмъ проектамъ, тож-  
дественна съ организаціей земскихъ учрежденій. Оно состоитъ  
изъ распорядительнаго органа—участковаго или волостнаго соб-  
ранія, и исполнительнаго—волостной управы. Составъ перваго  
по разнымъ проектамъ опредѣляется различно. Нѣкоторые, и та-  
кихъ большинство, сохраняютъ представительство группъ, по ро-  
дамъ владѣній. Такъ, по мнѣнію кн. Волконскаго, принятому рязан-  
ской комиссіей, „всѣ, владѣющіе въ округѣ подлежащею обложе-  
нію собственностію, въ размѣрѣ, не менѣемъ опредѣленнаго иму-  
щественнаго ценза, могли бы быть признаны членами собранія  
по праву ценза. Всѣ же мелкіе личные собственники могли бы  
избирать своихъ представителей въ члены собранія по одному  
отъ каждаго коллективнаго ценза такого же размѣра. Крестья-  
не-общинники могли бы избирать своихъ представителей въ со-  
браніе на тѣхъ же основаніяхъ, какъ мелкіе личные собственни-  
ки“. То же начало—представительство по имуществу, съ пред-  
оставленіемъ владѣльцамъ опредѣленнаго ценза права участія  
въ волостномъ собраніи безъ выбора,—проводитъ и казанская  
комиссія. По ея проекту, „право непосредственнаго участія на  
волостномъ собраніи, какъ для владѣльцевъ недвижимыхъ иму-  
ществъ, такъ и для лицъ, получающихъ иной доходъ, опредѣ-  
ляется нормою, которая должна быть установлена уѣзднымъ зем-  
скимъ собраніемъ и утверждена губернскимъ. Сельскія общины

положеніе С.-Петербургской губ. Прилож. къ докладу по вопросу объ измѣне-  
ніяхъ въ мѣстномъ управленіи.

<sup>1)</sup> Заключеніе владимірскаго губ. зем. собр. объ измѣненіи полож. 27 іюня  
1874 года. *Владимірскій Земскій Сборникъ* 1881 г., №№ 9—10.

посылають на волостное собраніе столько отъ себя представителей, избираемыхъ ими на сельскихъ сходахъ, сколько доходность ихъ надѣла представляетъ нормъ. На этомъ же основаніи избирають отъ себя представителей подворные владѣльцы надѣловъ, если они составляютъ цѣлыя селенія. Отдѣльные въ селеніяхъ подворные собственники, всѣ прочіе мелкіе владѣльцы земель, ниже установленной закономъ нормы, составляютъ изъ себя избирательный съѣздъ, на которомъ выбираютъ представителей въ томъ числѣ, какое будетъ слѣдовать по установленной нормѣ. Такимъ же образомъ соединяются для избранія отъ себя представителей въ волостное собраніе лица, участвующія въ платежѣ земскаго налога не по владѣнію землей, а по иному получаемому ими доходу, но ниже той нормы, какая будетъ установлена для непосредственного участія въ собраніи<sup>1)</sup>. По проекту костромской комиссіи, принятому губернскимъ собраніемъ, для участія въ участковомъ земскомъ собраніи устанавливается имущественный цензъ—недвижимая собственность цѣнностью въ 7,000 руб. Въ собраніи участвуютъ: „1) непосредственно—лица, владѣющія цензовою недвижимостью; 2) по купонному избирательству—лица, имѣющія порознь недвижимость, не достигающую цензовой нормы, но участвующія въ уплатѣ земскихъ повинностей; 3) представители сельскихъ общинъ и обществъ, въ такомъ числѣ голосовъ, которое получится отъ раздѣленія всей общинной земли на цензовую норму, и 4) представители земель казенныхъ и удѣльных“<sup>1)</sup>.

Въ значительной степени расширяетъ кругъ лицъ, пользующихся непосредственнымъ участіемъ въ волостномъ собраніи владимірское губернское собраніе, вводя въ составъ его не только представителей собственности, но и лицъ извѣстныхъ профессій. „Волостной сходъ, по мнѣнію собранія, долженъ состоять, подъ предсѣдательствомъ лица, избраннаго на каждый разъ самимъ сходомъ изъ среды себя, изъ волостнаго старшины, членовъ волостнаго правленія, волостныхъ судей, сельскихъ старостъ, выборныхъ, по одному на каждые 10 дворовъ, отъ сельскихъ обществъ, *всѣхъ* частныхъ владѣльцевъ, не входящихъ въ составъ сельскихъ обществъ, изъ лицъ, имѣющихъ торговля и промысло-

<sup>1)</sup> Земство, 1882 г., № 9.

вья свидѣтельства, изъ всѣхъ настоятелей церквей, церковныхъ старостъ, сельскихъ учителей, врачей, ветеринаровъ, наконецъ, уполномоченныхъ отъ приписанныхъ къ волости, по одному на десять, избравшихъ ими изъ среды себя на особомъ сходѣ“. Непремѣннымъ условіемъ ставится „срокъ — годичный владѣніи имуществомъ; а для невлаждѣющихъ имуществомъ—трехгодичный пребыванія въ волости или приписки къ ней и съ тѣмъ, притомъ, для послѣднихъ, чтобы они имѣли образованіе, не низшее того, какое получается въ училищахъ 3-го разряда“. Личнымъ землевладѣльцамъ предоставляется присылать на сходъ своихъ повѣренныхъ.

Напротивъ, проектъ г. Бландова совершенно отвергаетъ непосредственное, безъ выбора, участіе въ собраніи: „волостная дума состоитъ изъ гласныхъ, въ числѣ отъ 20 до 30 человѣкъ, по опредѣленію уѣзднаго земскаго собранія, избираемыхъ на каждые три года избирательнымъ сходомъ“. При этомъ устраняется и дѣленіе избирателей на группы по родамъ имущества. „Выборъ гласныхъ въ волостную думу,—говоритъ авторъ проекта,—предполагается производить не въ двухъ избирательныхъ сходахъ—отъ личныхъ собственниковъ и общинниковъ, а на одномъ сходѣ во избѣжаніе раздѣленія населенія волости на два сословія. Нѣтъ никакого сомнѣнія, что состоятельные и образованные члены волости не нуждаются въ особыхъ правахъ для избранія ихъ въ гласные; они во всякомъ случаѣ имѣютъ массу преимуществъ предъ остальнымъ населеніемъ для подобнаго избранія; на ихъ обязанности лежитъ только заслужить уваженіе отъ остальнаго населенія, чтобы быть избранными въ гласные волостной думы; безъ этихъ условій ихъ участіе въ волостной думѣ врядъ ли даже возможно. Раздѣленіе избирателей на собственниковъ и общинниковъ, допущенное въ земскихъ учрежденіяхъ, въ состояніи внести только рознь въ населеніе, что весьма легко можетъ проявиться въ волостномъ управленіи“. Право на участіе въ избирательномъ сходѣ основывается не на владѣніи опредѣленнымъ имуществомъ, а на платежѣ въ извѣстномъ размѣрѣ налога по уѣздной земской раскладкѣ. „Это представляется необходимымъ въ виду предполагаемаго введенія подоходнаго налога, къ участію въ которомъ будутъ привлечены не одни собственники и торгующія по промысловымъ свидѣтельствамъ лица,

но и лица, получающія доходъ съ личнаго труда или принадлежащаго имъ капитала“. Относительно размѣра платимаго налога, дающаго непосредственное право участія въ избирательномъ сходѣ для выбора гласныхъ, г. Бландовымъ принята сумма 10 р., какъ „приблизительно равняющаяся той суммѣ, которую платятъ сельскія общества по земской раскладкѣ съ каждаго 10 дворовъ, дающихъ право избранія выборщиковъ на избирательный сходъ“. На основаніи этихъ соображеній, избирательный сходъ составляется: изъ выборныхъ отъ сельскихъ обществъ, по одному отъ каждаго 10 дворовъ; изъ лицъ, не принадлежащихъ къ составу сельскихъ обществъ той волости, въ которой они проживаютъ, если они платятъ въ годъ земскихъ сборовъ не менѣе 10 руб.; повѣренныя компаній, обществъ, учреждений и вѣдомствъ, платящихъ ту же сумму земскаго сбора; уполномоченные отъ лицъ, платящихъ земскихъ сборовъ менѣе указанной нормы. Къ участію въ выборахъ не допускаются, между прочимъ, недоимщики, за которыми числятся земская или волостная недоимка, превышающая годовой окладъ.

Исполнительнымъ органомъ волостнаго управленія, по однимъ проектамъ, является единоличная власть, по другимъ—коллегіальное учрежденіе. Въ пользу первой высказывается рязанская коммиссія, проектируя должность „управляющаго дѣлами округа“. По принятому ею мнѣнію кн. Волконскаго, „единоличное завѣдываніе дѣлами округа не представляло бы никакихъ неудобствъ, такъ какъ всѣ дѣйствія управляющаго были бы на слуху членовъ собранія, которое, по незначительности пространства округа, могло бы открывать свои засѣданія во всякое время и всякую его ошибку или злоупотребленіе могло бы предупредить во время“. Точно такъ же и по костромскому проекту „исполнительныя функции по предметамъ вѣдомства участковаго собранія сосредоточиваются въ одномъ лицѣ, избираемомъ участковымъ собраніемъ“. Въ остальныхъ проектахъ проводится коллегіальное устройство волостнаго исполнительнаго органа, въ видѣ „волостной управы“, состоящей изъ предсѣдателя—волостнаго головы или старшины, и членовъ, избираемыхъ волостнымъ сходомъ. Владимірскій и казанскій проекты не указываютъ случаевъ единоличныхъ дѣйствій предсѣдателя управы и въ этомъ отличаются отъ проекта г. Бландова. По этому послѣднему, „волостная управа завѣдуетъ

дѣлами волости преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи“, а „волостной голова“, кромѣ предсѣдательства въ управѣ, несетъ полицейскія обязанности: онъ „отвѣтствуетъ за сохраненіе общаго порядка, спокойствія и благочинія волости; въ этомъ отношеніи ему вполне подчиняются сельскіе старосты, полицейскіе урядники, сотскіе и десятскіе“. Всѣ полицейскія дѣйствія производятся „головой“ единолично, равно какъ и нѣкоторые дѣйствія „по дѣламъ общественнымъ“.

При той постановкѣ, которая дается волости, какъ земской единицѣ, рассмотрѣнными проектами, предоставляющими ей права юридическаго лица, она должна обладать средствами для удовлетворенія волостныхъ нуждъ и пользоваться правомъ обложенія. Это право признаютъ за ней всѣ проекты. По предположенію херсонской губернской управы, „всѣ земли и предметы обложенія въ предѣлахъ волости, какъ землевладѣльцевъ, такъ равно и обществъ, а равно фабричныя, заводскія и промышленныя заведенія, одинаково включаются въ раскладку волостныхъ сборовъ“. Но большинство проектовъ признаетъ необходимымъ извѣстное ограниченіе волостнаго обложенія. „Необходимо, — говоритъ г. Бландовъ, — обратить вниманіе на правильность опредѣленія волостныхъ потребностей и равномерность раскладки волостныхъ сборовъ. Достигнуть этого возможно только примѣненіемъ земскихъ раскладокъ для обложенія волостныхъ сборовъ, такъ какъ нѣтъ никакой возможности предоставить каждой волости право придумывать свою систему обложенія и оцѣнки имуществъ; примѣненіе же къ волостямъ земскихъ оцѣнокъ послужитъ поводомъ къ исправленію ихъ, согласно замѣчаніямъ волостныхъ управленій и частныхъ лицъ, заинтересованныхъ въ правильности обложенія. Для того, чтобы ограничить излишнее увеличеніе волостныхъ потребностей, полезно было бы установить максимумъ обложенія на волостныя потребности, въ видѣ опредѣленнаго % къ земскому обложенію; въ случаѣ же необходимости, при обложеніи, превышенія установленнаго максимума, смѣта и раскладка волостныхъ расходовъ подлежали бы утвержденію уѣзднаго земскаго собранія. Хотя подобное вмѣшательство уѣздныхъ земскихъ собраній въ волостное хозяйство и создаетъ нѣкоторую опеку надъ волостями, но, — говоритъ г. Бландовъ, — я нисколько не боюсь этой опеки, такъ какъ она

будетъ находиться въ рукахъ лицъ, избранныхъ тѣми же волостями, и, слѣдовательно, вполне знакомыхъ съ хозяйственными условіями волостей. Предоставить полную свободу обложенія волостямъ врядъ ли возможно, вслѣдствіе невозможности опредѣлить въ законѣ всѣ необязательныя потребности волостей; излишняя же регламентація въ этомъ отношеніи закона стѣснила бы еще болѣе волостныя учрежденія. Въ этихъ учрежденіяхъ, при недостаткѣ образованнаго вліянія, личные интересы могутъ имѣть преобладающее значеніе, а потому нѣкоторое вліяніе со стороны земскихъ собраній признается полезнымъ и необходимымъ“.

Исходя изъ подобныхъ же соображеній, всѣ разсматриваемые нами проекты ограничиваютъ самообложеніе волостей, придавая волостнымъ сборамъ характеръ добавочнаго налога, въ размѣрахъ опредѣленнаго процента земскаго обложенія. Такъ ставятъ дѣло проекты рязанской и казанской комиссій. Владимірское губернское собраніе, кромѣ того, допускаетъ пересмотръ волостнаго бюджета уѣзднымъ земскимъ собраніемъ: „волостной бюджетъ подлежитъ разсмотрѣнію, измѣненію и утвержденію уѣзднаго земскаго собранія; при этомъ послѣднее разсматриваетъ волостную смѣту расходовъ только въ томъ отношеніи, не превысили ли расходы волости установленнаго высшаго размѣра обложенія имуществъ, а въ разсмотрѣніе раскладки входятъ только по жалобамъ и протестамъ членовъ волостнаго схода и заинтересованныхъ лицъ“. Обжалованіе уѣздному собранію волостнаго обложенія допускаетъ и рязанская комиссія. Костромское губернское собраніе предоставляетъ уѣзднымъ земскимъ собраніямъ „право обязательнаго указанія основаній для раскладки сборовъ, поступающихъ на удовлетвореніе участковыхъ расходовъ“.

## XI.

### У ѣ з д н о е у п р а в л е н і е .

Въ изложенныхъ проектахъ волостнаго устройства, несмотря на разнообразіе основаній, на которыхъ они построены, проявляется стремленіе къ установленію тѣсной связи между крестьянскимъ и земскимъ управленіемъ. Тѣ проекты, которые замѣ-



няють крестьянскую волость всесословною, въ разныхъ видахъ, даютъ этой волости значеніе земской единицы; въ свою очередь, и тѣ, которые сохраняютъ крестьянское сословное управленіе, подчиняютъ его надзору и руководству уѣздныхъ земскихъ учреждений. Въ томъ и другомъ случаѣ общественнымъ органамъ предоставляется господствующее положеніе среди мѣстныхъ уѣздныхъ учреждений: въ ихъ рукахъ сосредоточиваются важнѣйшія отрасли управленія. Такая постановка дѣла является дальнѣйшимъ развитіемъ того начала, которое положено въ основаніе положенія 1 января 1864 г. Но для того, чтобы вновь проектируемое устройство не подверглось той участи, которая постигла нынѣшнія земскія учреждения, чтобы между новыми общественными установленіями и правительственными не возникало борьбы и антагонизма, необходимо установленіе связи между тѣми и другими, необходимо или точное разграниченіе предметовъ ихъ вѣдомства, не допускающее столкновеній и пререканій, или объединеніе и соподчиненіе ихъ. Достиженіе этой цѣли возможно или посредствомъ передачи всего уѣзднаго управленія въ вѣдѣніе выборныхъ властей, подъ надзоромъ правительства, или посредствомъ установленія особаго органа, объединяющаго всѣ существующія въ уѣздѣ учрежденія, — общественныя и правительственныя. И тотъ, и другой исходы имѣютъ сторонниковъ въ земской средѣ и получаютъ выраженіе въ земскихъ проектахъ. Въ первомъ смыслѣ высказывается костромское губернское земское собраніе. Оно считаетъ необходимымъ, чтобы уѣздная администрація въ цѣломъ ея составѣ была выборная. Въ установленіи „одной выборной администраціи въ уѣздѣ, подобно сословно-дворянской, введенной Императрицей Екатериной II“, собраніе видитъ „единственную возможность прекратить существующій антагонизмъ между земствомъ и чиновничествомъ, который въ настоящее время служитъ вездѣ тормазомъ для всякаго дѣла и главной причиной существующей неурядицы въ мѣстномъ управленіи“. По мнѣнію собранія, „всѣ отдѣльныя уѣздныя присутствія, гдѣ доселѣ соединялись члены правительственныхъ и земскихъ учреждений, должны быть объединены въ особомъ присутствіи, гдѣ, подъ предсѣдательствомъ выборнаго предводителя уѣзда, состоятъ членами: старшій членъ полиціи (выборный), городской голова, непремѣнный членъ и участковые исполнительные органы.

На обязанности присутствія должно лежать разрѣшеніе всѣхъ важнѣйшихъ дѣлъ административнаго и хозяйственнаго свойства. Органы хозяйственной администраціи должны быть совершенно самостоятельны во всѣхъ дѣйствіяхъ, правительству же, въ смыслѣ верховнаго надзора, предоставляется пріостанавливать, посредствомъ протеста подлежащей власти, подѣ ея личной отвѣтственностью, исполненіе всякаго постановленія хозяйственныхъ органовъ, противнаго существующимъ законамъ, съ тѣмъ, чтобы таковыя протесты съ перваго же раза разсматривались высшимъ правительственнымъ учрежденіемъ, въ которомъ принимали бы участіе, въ качествѣ членовъ, представители отъ земства. Органы административные или полицейскіе, выбранные земствомъ, подчиняются всѣмъ правительственнымъ распоряженіямъ“. Такое же мнѣніе высказываетъ новгородская губернская коммиссія, которая полагаетъ, „что вся дѣятельность мѣстнаго управленія должна быть исключительно сосредоточена въ вѣдѣніи и подѣ отвѣтственностью земскихъ учреждений“, которымъ должны быть предоставлены „обязанность и право принимать тѣ или другія мѣры къ развитію народнаго благосостоянія, мѣры по благоустройству, общественной, личной и имущественной безопасности“; имъ же должны быть „исключительно“ ввѣрены „заботы объ общественной безопасности, здравіи, благоустройствѣ, благочиніи, предупрежденіи и пресѣченіи преступленій и проступковъ, кромѣ общегосударственныхъ“. Плана практическаго примѣненія этихъ основаній коммиссія не предлагаетъ, но онъ долженъ совпадать съ планами, предлагаемыми другими проектами, отправляющимися отъ одинаковой точки зрѣнія. Такъ, псковское губернское собраніе, признающее необходимымъ „расширеніе круга вѣдомства земства предоставленіемъ уѣздному земскому собранію, кромѣ завѣдыванія дѣлами, относящимися къ мѣстнымъ хозяйственнымъ пользамъ и нуждамъ, полицейско-административнаго управленія уѣздомъ“, высказывается за упраздненіе всѣхъ существующихъ въ уѣздѣ административно-полицейскихъ учреждений и передачу обязанностей ихъ уѣздной земской управѣ, совмѣщающей въ себѣ всѣ мѣста, завѣдывающія управленіемъ и благоустройствомъ края. Воронежская коммиссія тоже желаетъ, чтобы управленіе уѣздомъ какъ въ хозяйственномъ, такъ и административномъ отношеніи было ввѣрено земскимъ учрежденіямъ, почему всѣ дѣла, кромѣ

надзора за волостными судами и полиціи безопасности, поручаются уѣздной земской управѣ. По обоимъ проектамъ, управы состоятъ изъ лицъ, избираемыхъ земскимъ собраніемъ. Напротивъ, владимірское губернское земское собраніе проектируетъ для заведыванія всѣмъ уѣзднымъ управленіемъ управу смѣшаннаго состава—изъ избираемыхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ „уѣзднаго земскаго головы“ и членовъ, съ участіемъ „всѣхъ спеціальныхъ правительственныхъ агентовъ, каждаго по его спеціальности“.

Болѣе сложную, хотя и сходную съ проектируемой владимірскимъ собраніемъ организацію предлагаетъ симбирская „общая“ коммиссія. Придавъ къ заключенію „о необходимости преобразованія уѣзднаго управленія на началахъ объединенія различныхъ отраслей управленія и установленія нормальныхъ отношеній между уѣзднымъ и волостнымъ управленіемъ“, она полагаетъ передать всѣ отрасли уѣзднаго управленія одному учрежденію — „уѣздному земскому управленію“, состоящему изъ трехъ отдѣловъ: „земско-административнаго, земско-хозяйственнаго и судебного“. Во главѣ уѣзднаго управленія стоитъ избираемый уѣзднымъ земскимъ собраніемъ и утверждаемый губернаторомъ председатель, на обязанность котораго, кромѣ председательствованія въ засѣданіяхъ управленія, возлагается исполненіе въ уѣздѣ правительственныхъ распоряженій и наблюденіе за общимъ ходомъ управленія въ уѣздѣ. Къ дѣламъ, подлежащимъ коллегіальному обсужденію „земско-административнаго“ отдѣла, коммиссія относитъ: „дѣла бывшихъ съѣздовъ мировыхъ посредниковъ, по жалобамъ на дѣйствія и распоряженія земскихъ судей, по воинской повинности, училищныхъ совѣтовъ, комитетовъ тюремнаго, общественнаго здоровья, оспеннаго и распорядительнаго; дѣла по продажѣ частныхъ имуществъ на удовлетвореніе взысканій казенныхъ, земскихъ и другихъ; по утвержденію и увольненію лицъ, служащихъ въ уѣздѣ по назначенію, какъ-то: врачей, приставовъ и др.; дѣла по строительной и пожарной частямъ; всѣ прочія дѣла, которыя по роду своему могутъ относиться къ разряду дѣлъ земско-административныхъ, подлежащихъ коллегіальному обсужденію“. Отдѣлъ „земско-хозяйственный“ замѣняетъ собою нынѣшнюю земскую управу и вѣдаетъ дѣла, подлежащія вѣдѣнію послѣдней, за исключеніемъ передаваемыхъ „административному“ отдѣлу. Наконецъ, „судебный“ отдѣлъ есть ничто иное,

какъ съѣздъ мировыхъ судей, съ его нынѣшними обязанностями. Составъ отдѣловъ не одинаковъ, но объединеніе ихъ достигается посредствомъ предсѣдательства во всѣхъ нихъ одного лица и участія предводителя дворянства, который, по должности, состоитъ почетнымъ членомъ всѣхъ отдѣловъ. „Административный“ отдѣлъ состоитъ изъ земскихъ судей (завѣдывающихъ волостями), членовъ „хозяйственного отдѣла“, представителя государственной полицейской власти въ уѣздѣ, прокурора и его товарища. По дѣламъ ихъ вѣдомствъ принимаютъ участіе въ отдѣлѣ: представитель министерства финансовъ, уѣздный воинскій начальникъ, инспекторъ народныхъ училищъ и мѣстный протоіерей, или другое лицо, по назначенію епархіальнаго начальства. „Хозяйственный“ отдѣлъ состоитъ изъ лицъ, избираемыхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ на тѣхъ же основаніяхъ, какъ нынѣшніе члены земскихъ управъ. Каждый отдѣлъ, по дѣламъ, подлежащимъ его вѣдѣнію, дѣйствуетъ отдѣльно, но „по дѣламъ особой важности, какъ-то: по принятію общихъ экстренныхъ мѣръ къ охраненію порядка и безопасности въ уѣздѣ, для предупрежденія повальныхъ болѣзней и другихъ бѣдствій, а также по возбужденію уголовной отвѣтственности, преданію суду и удаленію отъ должности лицъ, подвѣдомственныхъ уѣздному управленію, созывается общее присутствіе управленія, состоящее изъ всѣхъ членовъ управленія“. Отличіе симбирскаго проекта отъ владимірскаго заключается въ томъ, что послѣдній поручаетъ все управленіе лицамъ, избираемымъ земскимъ собраніемъ, съ участіемъ правительственныхъ агентовъ лишь по отдѣльнымъ спеціальнымъ дѣламъ, тогда какъ первый оставляетъ въ исключительномъ завѣданіи выборныхъ лицъ только хозяйственные дѣла, передавая дѣла административныя смѣшанной коллегіи, съ преобладающимъ числомъ лицъ выборныхъ.

Близко къ этимъ проектамъ, хотя и отличающійся отъ нихъ нѣкоторыми чертами, подходитъ проектъ орловской комиссіи, сосредоточивающій административную власть въ уѣздѣ, со включеніемъ и уѣзднаго города, въ одномъ общемъ учрежденіи, въ кругъ вѣдомства котораго входятъ всѣ мѣры по охраненію общественного порядка, дѣла по народному продовольствію, народному здоровію, образованію, по воинской повинности, а равно и всѣ административныя дѣйствія нынѣшнихъ уѣздныхъ по крестьян-

скимъ дѣламъ присутствій и завѣдываніе сборомъ государственныхъ и земскихъ повинностей, оброчныхъ и выкупныхъ платежей. На ряду съ этимъ учрежденіемъ, земское и городское самоуправленія сохраняютъ свою самостоятельность въ завѣдываніи общественнымъ хозяйствомъ; но по дѣламъ объ охраненіи порядка и безопасности земская и городская управы подчиняются уѣздному управленію. „Уѣздное управленіе“ состоитъ исключительно изъ мѣстныхъ выборныхъ лицъ: предсѣдательствуетъ въ немъ предводитель дворянства, постоянными членами состоятъ: предсѣдатель и два члена уѣздной управы, городской голова и почетный мировой судья, по назначенію сѣзда. По дѣламъ своихъ вѣдомствъ входятъ въ составъ правленія: воинскій начальникъ, инспекторъ народныхъ училищъ, попечители отдѣльныхъ училищъ, старшій земскій врачъ, уѣздный исправникъ, одинъ изъ директоровъ тюрьмы и товарищъ прокурора окружнаго суда. „Наблюденіе за дѣлопроизводствомъ и всѣ распорядительныя дѣйствія, не требующія коллегіальнаго обсужденія, возлагаются на предсѣдателя земской управы, который, внѣ засѣданій, дѣйствуетъ на правахъ предсѣдательствующаго, а въ отсутствіе предводителя, предсѣдательствуетъ и въ общихъ собраніяхъ“. Исполненіе важнѣйшихъ постановленій уѣзднаго управленія возлагается на членовъ земской управы, а въ особыхъ случаяхъ можетъ быть поручаемо и другимъ членамъ присутствія.

Главная особенность этого проекта, отличающая его отъ владимірскаго, заключается въ томъ, что во главѣ уѣзднаго управленія онъ ставитъ, хотя и безъ распорядительной власти, предводителя дворянства. „Коммиссія,—читаемъ мы въ докладѣ,—не раздѣляетъ побужденій, руководившихъ составителями нѣкоторыхъ проектовъ, въ коихъ предводитель устраняется отъ общественныхъ дѣлъ уѣзда, тѣмъ болѣе, что эта мысль выражается болѣею частью въ формѣ умолчанія о томъ, въ какомъ отношеніи къ предлагаемому земскому устройству будетъ поставлена существующая организація дворянства. Не говоря уже объ историческомъ правѣ высшаго сословія на занятіе, въ лицѣ его предводителя, первенствующаго положенія въ мѣстномъ управленіи, гдѣ, на той или другой ступени, каждое сословіе, независимо отъ общаго земскаго представительства, принимаетъ прямое и непосредственное участіе и оказываетъ вліяніе своей корпора-

тивной среды на общій ходъ дѣла,—не говоря объ этомъ, долгодѣтній опытъ установленій сословныхъ не только не показываетъ намъ доселѣ никакихъ неудобствъ такого порядка вещей, но, напротивъ, мы видимъ, что всѣ сословія вполне признаютъ его законность. Съ другой стороны, предводитель, или, вѣрнѣе, его избиратели, всегда будутъ стремиться отстоять за собою, если уже не по закону, то фактически, преимущество, въ которому они издавна привыкли. Для этого имъ приходилось бы проводить своего избранника чрезъ вторичные выборы въ земскомъ собраніи, причемъ возобновлялась бы избирательная борьба, законченная на дворянскихъ выборахъ, въ нее увлекались бы гласные отъ другихъ сословій, и въ земскія собранія былъ бы, такимъ образомъ, внесенъ новый элементъ раздора, такъ сказать, междусословнаго, чего, конечно, слѣдуетъ всѣми мѣрами избѣгать въ интересъ общаго дѣла. А что сословія, несмотря ни на какія законодательныя опредѣленія, еще долго будутъ жить, каждое своей особой жизнью, и сохранять свои, справедливыя или несправедливыя притязанія—въ этомъ едва ли можетъ быть сомнѣніе“. Вопросъ о предоставленіи первенствующаго положенія въ уѣздномъ управленіи предводителю дворянства возбуждался и въ воронежской комиссіи. Здѣсь въ пользу предсѣдательства предводителя въ уѣздной управѣ по дѣламъ административнаго управленія представлялись слѣдующія соображенія. „Во-первыхъ, предводители, какъ лица, независимыя отъ земскихъ собраній, могутъ лучше и самостоятельнѣе вести дѣло управленія. Ничто не можетъ побуждать ихъ, такъ сказать, потворствовать бездѣятельности, а тѣмъ болѣе незаконности и злоупотребленіямъ участковыхъ членовъ, и предводитель дворянства всегда, при независимости своего положенія, можетъ оказать вліяніе на устраненіе выбора лицъ, заявившихъ себя недостойнымъ образомъ, хотя бы преслѣдованіе такихъ лицъ путемъ суда, по неясности уликъ, было бы невозможно. Во-вторыхъ, сторонники предсѣдательства предводителей находятъ, что земскія учрежденія не оправдали себя въ тѣхъ ожиданіяхъ, которыя на нихъ возлагали, а, между тѣмъ, предводители дворянства, въ качествѣ предсѣдателей бывшихъ съѣздовъ мировыхъ посредниковъ и присутствій по крестьянскимъ дѣламъ, заявили себя предсѣдателями полезными; предсѣдатели же управъ какими станутъ предсѣдателями



учреждений административных — не известно“. Въ губернскомъ собраніи голоса по этому вопросу разбились поровну и только голосъ председателя далъ перевѣсъ мнѣнію, высказывавшемуся за председательство въ управѣ уѣзднаго предводителя. Это постановленіе вызвало со стороны гласныхъ Лисаневича, Левченко и Черткова особое мнѣніе, въ которомъ указывается, что „1) председательство предводителей въ уѣздныхъ земскихъ управахъ, имѣющихъ уже председателей, способно не искоренить, а усилить еще въ большей мѣрѣ, чѣмъ нынѣ, вредное многочленіе, т.-е. тотъ недостатокъ, противъ котораго высказалось собраніе; въ самой же управѣ оно породить столь же вредное двоевластіе. 2) Земская управа, долженствующая быть отвѣтственной предъ земскимъ собраніемъ, при предсѣдатель-предводителѣ, руководящемъ общимъ направленіемъ, станетъ учрежденіемъ безотвѣтственнымъ, т.-е. усилится то величайшее зло, которымъ уѣздное управленіе нынѣ страдаетъ въ особенности. 3) Предсѣдательство предводителей въ управахъ и собраніяхъ сдѣлаетъ всеобщимъ то неудобство, которое нынѣ представляется въ видѣ исключенія, это—совмѣщеніе въ одномъ лицѣ должности председателя учрежденія *исполнительнаго* — *контролируемаго*, съ правами его, какъ председателя учрежденія *распорядительнаго* — *контролирующаго*. 4) Независимое положеніе предводителей въ управленіи есть тотъ недостатокъ управленія, противъ котораго слѣдуетъ вооружиться и требовать, чтобы всякое управляющее лицо, ради общаго блага, стало зависимымъ отъ контроля учреждений общественныхъ и отвѣтственнымъ какъ за себя лично, такъ и за ту коллегію, которая этимъ лицомъ направляется и руководится“<sup>1)</sup>.

Первенствующую роль въ уѣздномъ управленіи предоставляетъ предводителю дворянства и тульская комиссія, которая ставитъ его во главѣ „уѣзднаго присутствія“, земскаго собранія, училищнаго совѣта и уѣзднаго комитета общественнаго здравія. По проекту тульской комиссіи, уѣздная земская управа получаетъ права и обязанности, съ одной стороны, уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, имѣя надзоръ за крестьянскимъ общественнымъ управленіемъ черезъ своихъ „окружныхъ“ членовъ,

<sup>1)</sup> Журналы воронежскаго губ. земск. собр., декабрь 1881 г., стр. 150.

съ другой—исполнительнаго органа уѣзднаго<sup>1</sup> земства. Для разсмотрѣнія жалобъ на управу по дѣламъ объ увольненіи или неувольненіи волостныхъ старшинъ и объ отмѣнѣ приговоровъ сельскихъ и волостныхъ крестьянскихъ сходовъ, а также для общаго наблюденія за поступленіемъ податей, оброковъ и сборовъ съ сельскихъ обществъ учреждается „уѣздное присутствіе“, подъ предсѣдательствомъ предводителя дворянства, изъ предсѣдателя уѣздной управы, мирового судьи, по назначенію съѣзда, уѣзднаго исправника и двухъ гласныхъ по выбору земскаго собранія. Училищный совѣтъ и комитетъ общественнаго здравія подвергаются нѣкоторому преобразованію, а „прочія уѣздныя присутствія сохраняютъ свою организацію безъ измѣненія“.

Сходно съ тульской смотритъ на устройство уѣзднаго управленія и московская коммиссія. Не задаваясь сліяніемъ въ одномъ учрежденіи всѣхъ отраслей управленія, она стремится лишь къ „строгому раздѣленію различныхъ функцій въ уѣздѣ и опредѣленію круга вѣдомства и предѣловъ власти каждаго органа, призваннаго дѣйствовать на территоріи уѣзда“. По ея предположенію, „судъ останется на нынѣшнихъ основаніяхъ въ лицѣ мировыхъ судебныхъ учреждений, высшимъ представителемъ которыхъ, направляющимъ дѣло и исправляющимъ погрѣшности, будетъ съѣздъ мировыхъ судей; все хозяйство будетъ, какъ и нынѣ, сосредоточено въ рукахъ земства, высшими органами котораго въ уѣздѣ явятся уѣздное земское собраніе и уѣздная земская управа; полиція, назначаемая правительствомъ, будетъ имѣть своимъ высшимъ представителемъ въ уѣздѣ уѣзднаго исправника; затѣмъ управленіе отдѣльными мелкими единицами будетъ ввѣрено лицамъ, избираемымъ уѣздными земскими собраніями“. Но, — говоритъ коммиссія, — „каково бы ни было довѣріе къ этимъ послѣднимъ лицамъ, коммиссіи не представлялось возможнымъ оставить ихъ особнякомъ, безъ всякаго надзора и руководства. Нельзя было не принять во вниманіе того, что, во всякомъ дѣлѣ возможны ошибки и уклоненія, что, предоставляя лицу, призванному управлять, возможно большую самостоятельность и просторъ дѣйствій въ распоряженіяхъ, необходимо дать возможность и тѣмъ лицамъ, до которыхъ эти распоряженія будутъ касаться, оградить себя отъ произвола и обжаловать неправильныя дѣйствія администратора. Удовлетворить такимъ требованіямъ можетъ только учре-

деніе и, притомъ, коллегіальное, стоящее въ центрѣ и имѣющее своимъ назначеніемъ разрѣшать недоумѣнія и вопросы, возбуждаемые самими волостными старшинами, и принимать и разрѣшать жалобы, поступающія на неправильныя ихъ дѣйствія. Возложить эти обязанности на одно изъ нынѣ существующихъ, поименованныхъ выше, учрежденій комиссія не считала удобнымъ, такъ какъ это значило бы возлагать на нихъ такого рода дѣла, которыя по характеру своему не вполне подходятъ къ ихъ назначенію. Поэтому ей представлялось необходимымъ создать въ уѣздномъ городѣ особое для этой цѣли учрежденіе, а такъ какъ административная дѣятельность волостнаго старшины сопрягается съ другими видами дѣятельности, отправляемой въ уѣздѣ, то составить это учрежденіе изъ представителей всѣхъ учреждений, находящихся въ уѣздѣ. Такимъ учрежденіемъ является проектированный комиссіею „уѣздный совѣтъ“, состоящій, подъ председательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, изъ председателя и одного изъ членовъ уѣздной земской управы, городского головы уѣзднаго города, мирового судьи, назначаемого съѣздомъ, уѣзднаго исправника и двухъ волостныхъ старшинъ по очереди. Совѣтъ этотъ, по собственной своей инициативѣ, не долженъ проводить никакихъ мѣръ или распоряженій; онъ не входитъ ни въ какія распоряженія другихъ учреждений и обязанности его заключаются лишь въ объединеніи дѣйствій волостныхъ старшинъ, въ разрѣшеніи вопросовъ, возбуждаемыхъ ими по административной части, и въ принятіи и разсмотрѣніи жалобъ на ихъ дѣйствія. Ему предоставляется право отмѣнять неправильныя распоряженія волостныхъ старшинъ, и въ случаѣ такихъ съ ихъ стороны дѣйствій, которыя, хотя не вызываютъ привлеченія къ судебной отвѣтственности, но могутъ повести къ послѣдствіямъ, вреднымъ или неблагопріятнымъ для ввѣренной ихъ управленію волости, давать имъ предостереженія, наконецъ, въ случаѣ болѣе важныхъ нарушеній дѣлать постановленія о передачѣ ихъ дѣйствій на разсмотрѣніе судебныхъ мѣстъ въ порядкѣ дисциплинарномъ“. Проектируемый московскою комиссіею „уѣздный совѣтъ“ имѣетъ значеніе административнаго суда, дѣятельность котораго распространяется только на волостныхъ старшинъ, не касаясь другихъ уѣздныхъ учреждений—земскихъ и полицейскихъ. Переносъ центр тяжести управленія въ волость, гдѣ оно сосредоточивается въ

лицѣ „волостнаго старшины“, комиссія не проектируетъ никакого центрального учрежденія, которое объединяло бы дѣятельность старшинъ. Такое объединяющее учрежденіе создаетъ вологодская комиссія, проектъ которой во многомъ сходится съ московскимъ. Для управленія уѣздомъ, вологодская комиссія, кромѣ существующихъ земскихъ учрежденій, проектируетъ „сѣздъ начальниковъ земскихъ волостей“ и „уѣздное общее присутствіе“. Первое изъ этихъ учрежденій, состоящее, подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя земской управы, изъ всѣхъ начальниковъ земскихъ волостей, трехъ гласныхъ, избираемыхъ для сего уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, и члена отъ правительства, завѣдывающаго, въ качествѣ непремѣннаго члена сѣзда, его дѣлопроизводствомъ и обязаннаго ревизовать волостныя управленія, вѣдаетъ, кромѣ дѣлъ по жалобамъ на дѣйствія и распоряженія полицейскихъ приставовъ и нѣкоторыхъ другихъ, „всѣ вообще дѣла, вытекающія изъ административно-полицейскаго завѣдыванія уѣздомъ“. Другое учрежденіе — „уѣздное общее присутствіе“, состоящее, подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя земскаго собранія, изъ всего состава сѣзда мировыхъ судей, сѣзда начальниковъ земскихъ волостей и трехъ гласныхъ, избранныхъ для сего земскимъ собраніемъ, засѣдаетъ или въ полномъ своемъ составѣ, или въ составѣ „особыхъ присутствій и комитетовъ“, изъ членовъ: непремѣнныхъ — коронныхъ чиновниковъ, до вѣдомства которыхъ относится занятіе присутствій и комитетовъ (уѣздный воинскій начальникъ — по воинской повинности, инспекторъ народныхъ училищъ — по училищнымъ дѣламъ и т. д.) и избираемыхъ присутствіемъ изъ его среды. „Общее присутствіе“ имѣетъ преимущественно значеніе учрежденія контрольнаго: въ числѣ другихъ дѣлъ, на него возлагается „производство ежегодныхъ ревизій всего волостнаго и приходскаго управленій въ уѣздѣ и волостныхъ и сельскихъ судовъ, черезъ комиссіи, избранныя для сего изъ членовъ присутствія; производство ежегодныхъ ревизій дѣлъ и счетоводства въ уѣздной управѣ и вообще всего уѣзднаго земскаго хозяйства чрезъ посредство таковыхъ же комиссій (ревизіонная комиссія); представленіе докладовъ о результатахъ ревизій по волостяхъ и приходамъ — губернатору и уѣздному земскому собранію, а о результатахъ ревизіи земской управы — только одному уѣздному земскому собранію“. Это учрежденіе представляется

сходнымъ съ проектируемымъ владимірскимъ земствомъ „уѣзднымъ контрольнымъ учрежденіемъ“, отличаясь отъ него тѣмъ, что ея задача—уже задачи послѣдняго. По владимірскому проекту, „контрольное учрежденіе“, состоящее изъ членовъ-ревизоровъ, избранныхъ уѣзднымъ собраніемъ, и правительственнаго уѣзднаго контролера, имѣетъ назначеніемъ „ревизію общаго государственно-земскаго казначейства и всѣхъ дѣйствій и отчетовъ управы, для доклада уѣздному собранію“.

На ряду съ общимъ уѣзднымъ управленіемъ, нуждаются въ переустройствѣ и отдѣльные его органы—учрежденія земскія, полицейскія и финансовыя, и во многихъ земскихъ проектахъ встрѣчаются указанія на желательныя въ нихъ преобразованія.

## ХІІ.

### П о л и ц і я.

Одною изъ главныхъ причинъ неудовлетворительности нашей полиціи признается чрезмѣрное обремененіе ея органовъ множествомъ разнородныхъ обязанностей, ничего или мало имѣющихъ общаго съ ея прямымъ назначеніемъ. Направляя всѣ свои заботы на взысканіе государственныхъ податей, чины полиціи не имѣютъ возможности съ надлежащимъ успѣхомъ охранять общественную безопасность, которая, вслѣдствіе этого, оказывается мало обезпеченной. Въ устраненіе этого главнаго недостатка, земскіе проекты предлагаютъ ограниченіе предѣловъ полицейской дѣятельности и выдѣленіе изъ круга обязанностей полиціи всѣхъ функций, не относящихся непосредственно къ охранѣ общественной безопасности. „Обязанности полиціи, — говоритъ московская губернская коммиссія, — должны соответствовать прямому ея назначенію—государственной охранѣ, почему обременять ее всею массою разнородныхъ дѣлъ, нынѣ на нее возлагаемыхъ, не представляется удобнымъ, такъ какъ это отвлекаетъ ее отъ прямыхъ ея обязанностей. Поэтому, по мнѣнію коммиссіи, власть полиціи должна быть направлена исключительно къ охраненію внѣшняго порядка, безопасности и благочинія, предупрежденію и пресѣченію преступленій, разслѣдованію совершенныхъ преступленій и

задержанію виновныхъ“. Къ этимъ обязанностямъ коммиссія присоединяетъ еще „исполнительныя дѣйствія по взысканію податей и повинностей, по указаніямъ и порученіямъ волостныхъ старшинъ“. По мнѣнію уфимской губернской управы, на полицію должны быть возложены обязанности чисто-полицейскаго характера: охраненіе общественной и личной безопасности, разысканіе и задержаніе преступниковъ, оказаніе содѣйствія учрежденіямъ и частнымъ лицамъ, при исполненіи законныхъ требованій первыхъ и по огражденію личныхъ и имущественныхъ правъ вторыхъ, сопровожденіе и окарауливаніе арестантовъ и, наконецъ, объявленіе распоряженій властей. Воронежская коммиссія ограничиваетъ кругъ дѣятельности полиціи „исключительно охраненіемъ тишины и общественнаго спокойствія, охраненіемъ безопасности личной и имущественной, обнаруживаніемъ виновныхъ“. Въ такомъ же смыслѣ высказываются и многіе другіе проекты.

Сообразно такому взгляду на задачи полиціи, предлагаются и планы ея переустройства. Прежде всего, высказывается требованіе, чтобы полицейскія учрежденія были поставлены въ болѣе близкія отношенія къ другимъ мѣстнымъ учрежденіямъ. „Полное отдѣленіе земской полиціи отъ мѣстныхъ земскихъ учрежденій,—говоритъ симбирская общая коммиссія,—отсутствіе всякаго общественнаго контроля надъ дѣйствіями нижнихъ чиновъ полиціи оказываетъ самое дурное вліяніе на весь ходъ дѣлъ мѣстнаго управленія. Отсутствіе всякой связи и солидарности между агентами полиціи и мѣстными учрежденіями, лишая полицію поддержки со стороны мѣстныхъ учрежденій, отнимаетъ у нея всякій нравственный авторитетъ въ глазахъ населенія“. Съ другой стороны, охрана общественной безопасности всего ближе касается интересовъ самого общества, которое поэтому и должно располагать достаточными способами для выполненія этой задачи. Отсюда вытекаетъ желаніе, чтобы полицейская дѣятельность была передана въ распоряженіе мѣстныхъ общественныхъ учрежденій. „Охраненіе общественной безопасности,—говоритъ полтавская губернская управа,—это первый лозунгъ образующагося общества, и вотъ это охраненіе безопасности, въ смыслѣ устраненія вліяній, вредящихъ какъ цѣлому обществу, такъ и отдѣльному лицу отъ случайностей, должно лежать на самомъ обществѣ. Полиція, долженствующая исполнять эти ближайшія задачи, должна быть зем-



ская и, притомъ, отъ самой маленькой ея единицы до крупнѣйшей въ уѣздѣ“. По мнѣнію новгородской губернской комиссіи, организація мѣстной губернской и уѣздной земской полиціи и опредѣленіе обязанностей должностныхъ лицъ должны быть поручены земскимъ собраніямъ, такъ какъ „земству исключительно,—по ея проекту,—въвѣряются заботы объ общественной безопасности, здравіи, благоустройствѣ, благочиніи, предупрежденіи и пресѣченіи преступленій и проступковъ, кромѣ общегосударственныхъ, которые, касаясь интересовъ всего государства, по существу, не входятъ въ кругъ вѣдѣнія мѣстныхъ учреждений“. Псковское губернское земское собраніе признаетъ необходимымъ упразднить существующія въ уѣздѣ полицейско-административныя учрежденія, передавъ обязанности сихъ учреждений вѣдѣнію исполнительнаго органа уѣзднаго земскаго собранія — уѣздной земской управѣ.

Но такое сосредоточеніе полицейской дѣятельности въ рукахъ земскаго исполнительнаго органа представляетъ и нѣкоторыя неудобства: главнымъ образомъ возникаетъ опасеніе, что, въ виду необходимости подчиненія полицейскихъ органовъ губернской власти, легко можетъ утратиться самостоятельность и независимость земскихъ органовъ. Признавая желательнымъ сліяніе хозяйственныхъ и административно-полицейскихъ дѣлъ, новгородская губернская управа находитъ, однако, что, при существующемъ строѣ правительственной власти въ губерніи, отступленія отъ этого общаго принципа неизбежны. „По существу нѣкоторыхъ отраслей полицейской власти,—говоритъ она,—требующихъ во многихъ случаяхъ быстрой, рѣшительной дѣятельности, возможной лишь при единоличной власти, необходима самая тѣсная зависимость низшихъ полицейскихъ агентовъ какъ отъ непосредственныхъ начальниковъ, такъ и отъ высшаго начальства, которое должно имѣть право дисциплинарной власти. Такимъ образомъ, если земскимъ управамъ предоставить цѣликомъ всю административно-полицейскую власть, сосредоточенную теперь въ полицейскихъ управленіяхъ, то, вмѣстѣ съ тѣмъ, необходимо уѣздныя управы поставить въ прямые подчиненныя отношенія къ губернатору. Конечно, подчиненныя отношенія управы, если на предсѣдателя ея будутъ возложены административно-полицейскія обязанности и онъ получитъ соотвѣтствующія права, могутъ быть

значительно смягчены, сравнительно съ настоящими отношеніями губернатора къ исправникамъ; но во всякомъ случаѣ, при настоящемъ положеніи и при настоящихъ предѣлахъ власти губернской администраціи, подобная подчиненность можетъ весьма невыгодно отразиться на хозяйственной, чисто земской, сторонѣ дѣятельности предсѣдателей и членовъ управъ, такъ какъ нѣтъ возможности разграничить въ одномъ и томъ же лицѣ двѣ самостоятельныя власти, и губернаторъ, имѣя власть надъ предсѣдателемъ, какъ надъ начальникомъ мѣстной полиціи, естественно можетъ вліять на всю его дѣятельность, какъ представителя земскихъ интересовъ". Вслѣдствіе этихъ соображеній, при настоящемъ строѣ высшей администраціи, новгородская управа высказывается за выдѣленіе изъ вѣдомства уѣздной управы тѣхъ полицейскихъ обязанностей, которыя особенно вызываютъ необходимость строгой подчиненности, какъ, напр., полиціи безопасности, въ тѣсномъ смыслѣ слова, съ предоставленіемъ уѣзднымъ управамъ власти административной и полицейской лишь въ той мѣрѣ, насколько это нужно для выполненія земствомъ всѣхъ своихъ обязанностей, безъ необходимости подчинять исполнительные органы земскихъ учреждений губернской администраціи. Что же касается полицейскихъ обязанностей, которыя не будутъ переданы земству, то онѣ, по мнѣнію управы, должны сосредоточиваться въ рукахъ особой полиціи, по отношенію къ которой также желательно примѣненіе выборнаго начала.

Такая постановка дѣла встрѣчаетъ много сторонниковъ. Многіе земскіе проекты указываютъ на необходимость образованія отдѣльных отъ земскихъ управъ полицейскихъ органовъ, но съ примѣненіемъ къ замѣщенію полицейскихъ должностей выборнаго начала. Такъ, самарская губернская коммиссія находитъ, что въ отношеніи полицейско-административной организаціи слѣдуетъ „удержать и даже расширить выборное начало. Выборные нижніе агенты полицейской власти должны имѣть и ближайшее выборное начальство. Этимъ, съ одной стороны, будетъ достигнуто гораздо болѣе единство состава и направленія дѣятельности полицейской власти, а съ другой—выборные полицейскіе агенты, въ силу непосредственнаго контроля ихъ дѣятельности обществомъ, интересамъ котораго они должны служить по самому принципу полицейскихъ учреждений, не будутъ имѣть возможности отело-

няться отъ своихъ обязанностей, ради цѣлей, не имѣющихъ связи съ задачами общественной полиціи“. По мнѣнію костромскаго губернскаго собранія, полицейская власть должна быть поручена выборному полицейскому органу, съ надлежащимъ числомъ помощниковъ, также выборныхъ. Полицейскія власти подчиняются непосредственно правительственнымъ учрежденіямъ и исполняютъ ихъ приказанія, но въ то же время, какъ исполнители порученій уѣзднаго присутствія, подчиняются выборному предводителю уѣзда. Въ пользу предоставленія выбора полицейскихъ чиновъ земскимъ учрежденіямъ высказываются также коммиссіи калужская и казанская. При этомъ одни проекты передаютъ избраніе должностныхъ лицъ всецѣло земскимъ—уѣзднымъ и участковымъ—учрежденіямъ, другіе—предоставляютъ участіе въ этомъ и администраціи. Такъ, по проекту самарской коммиссіи, уѣздный исправникъ, которому поручается „общее руководство дѣятельностью земскихъ полицейскихъ приставовъ“, избирается уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, а полицейскіе пристава, стоящіе во главѣ „полицейскихъ участковъ“, — участковыми собраніями, и вступаютъ въ отправленіе своихъ обязанностей безъ утвержденія административной власти. Точно также не упоминаетъ объ утвержденіи костромской проектъ; наоборотъ, казанская коммиссія предоставляетъ утвержденіе избираемыхъ уѣздными земскими собраніями исправниковъ и становыхъ приставовъ губернатору, а калужская предоставляетъ послѣднему даже выборъ лицъ изъ числа указываемыхъ земскими собраніями кандидатовъ: „уѣздный исправникъ, помощникъ его и становые пристава избираются уѣздными земскими собраніями на 3 года, изъ лицъ, имѣющихъ право на государственную службу и внесенныхъ въ предварительно составленный уѣздною управою списокъ, утвержденный губернаторомъ, въ числѣ двухъ кандидатовъ для каждой должности, изъ которыхъ по одному и утверждаетъ губернскимъ начальствомъ. Въ случаѣ увольненія кого-либо изъ этихъ высшихъ чиновъ уѣздной полиціи, они временно замѣщаются лицами по усмотрѣнію губернскаго начальства, о чемъ немедленно должно быть сообщено подлежащему уѣздному собранію, отъ котораго зависитъ безотлагательно произвести новыя выборы“.

Различіе задачъ полиціи мѣстной и общегосударственной вызвало предположеніе о созданіи двухъ полицій — правительствен-

ной и земской. Первое, по времени, предложеніе въ этомъ смыслѣ сдѣлано, кажется, А. И. Кошелевымъ <sup>1)</sup>. По его мнѣнію, „необходимо освободить общую, т.-е. государственную полицію отъ безднѣя, которыя совершенно парализуютъ ея настоящую дѣятельность; необходимо земскому исполнительному органу—управѣ дать возможность дѣйствовать самостоятельно, т.-е. имѣть своихъ исполнительныхъ, надлежащею властью облеченныхъ агентовъ; необходимо, наконецъ, возвратить волостнымъ старшинамъ и сельскимъ старостамъ ту самостоятельность, которая обѣщана была имъ положеніемъ 19 февраля 1861 г. и которая должна была доставить имъ возможность радѣть о пользахъ и нуждахъ избравшихъ ихъ крестьянъ“. Не распространяясь о томъ, какъ лучше устроить полицію общую и земскую и какую грань провести между ихъ вѣдомствами, Кошелевъ высказываетъ убѣжденіе, что „между этими полиціями не должно возникать никакихъ пререканій, ибо ихъ вѣдомства могутъ быть очень точно и положительно опредѣлены“. Эту мысль мы встрѣчаемъ и въ нѣкоторыхъ земскихъ проектахъ. Такъ, по проекту псковскаго губернскаго собранія, „особо отъ земской полиціи учреждается полиція государственная; къ обязанностямъ ея относится предупрежденіе и преслѣдованіе преступленій и проступковъ“ Воронежская коммиссія тоже раздѣляетъ полицейскіе органы на двѣ группы—полицію „общую“ и „мѣстную“. Относительно устройства первой коммиссія никакихъ предположеній не высказываетъ, ограничиваясь лишь указаніемъ на отношеніе ея къ полиціи „мѣстной“, состоящей изъ волостныхъ старшинъ, старостъ и сотскихъ: „мѣстная полиція обязана оказывать содѣйствіе общей полиціи; по дѣламъ, возлагаемымъ на общую полицію, возбраняется ея чинамъ вести дѣла перепискою съ волостными правленіями и тѣмъ, обременяя ихъ бесполезно, уклоняться отъ непосредственнаго выполненія обязанностей“. Симбирская коммиссія тоже признаетъ необходимымъ отдѣленіе полиціи по благоустройству и благочинію отъ полиціи государственной, съ подчиненіемъ первой земскому судѣ. Въ помощь этому послѣднему при каждой волости учреждается „земскій приставъ“, назначаемый и увольняемый уѣзднымъ управле-

<sup>1)</sup> „О крестьянскомъ самоуправленіи и присутствіяхъ по крестьянскимъ дѣламъ“. *Земство*, 1881 г., № 23.

ніемъ. На его обязанности лежитъ ближайшее наблюденіе за благоустройствомъ и благочиніемъ въ волости, надзоръ за дѣйствіями сотскихъ и десятскихъ, приведеніе въ исполненіе рѣшеній земскаго судьи и уѣзднаго земскаго управленія, а также и волостныхъ судовъ, если въ приведеніи оныхъ въ исполненіе встрѣчаются затрудненія сельскія власти.

Наконецъ, встрѣчаются проекты, въ которыхъ полиція безопасности оставляется всецѣло въ рукахъ правительственныхъ органовъ: „полиція, въ смыслѣ пресѣченія преступленій, какъ составляющая функцію чистогосударственную, — говоритъ большинство тамбовской комиссіи, — должно всецѣло остаться въ вѣдѣніи правительства“. Московская комиссія, проектируя замѣну нынѣшнихъ станovýchъ приставовъ „волостными приставами“, находитъ, что „назначеніе волостныхъ полицейскихъ приставовъ, по свойству возлагаемыхъ на нихъ обязанностей, не можетъ быть предоставлено выбору, а должно всецѣло принадлежать правительству“. Организациа полиціи, по проекту московской комиссіи, представляется въ слѣдующемъ видѣ. Въ каждой волости учреждается волостной полицейскій приставъ, назначаемый правительствомъ, состоящій на службѣ правительственной и подчиненный уѣздному исправнику. Его обязанности заключаются: въ охраненіи внѣшняго порядка, безопасности и благочинія волости; въ предупрежденіи и пресѣченіи преступленій и задержаніи виновныхъ; въ принятіи, по указаніямъ волостнаго старшины, понудительныхъ мѣръ ко взысканію податей и повинностей, какъ государственныхъ, такъ и земскихъ. Высшимъ представителемъ полицейской власти въ уѣздѣ является уѣздный исправникъ, назначаемый правительствомъ и состоящій на правительственной службѣ. Обязанности исправника по уѣзду тѣ же, что и волостныхъ приставовъ, каждаго по волости; сверхъ того, ему принадлежитъ высшій надзоръ за дѣйствіями волостныхъ приставовъ. Близкую къ изложенной организацию предлагаетъ и вологодская комиссія. По ея проекту, полицейская власть въ предѣлахъ „земской“ волости ввѣряется „волостному полицейскому приставу“, который, „какъ органъ полицейской власти, состоитъ на государственной службѣ и опредѣляется на должность губернаторомъ, по совмѣстному представленію уѣздной земской управы и начальника земской волости“. Въ тоже время, онъ находится въ полномъ подчиненіи начальнику земской волости.

Значительная доля полицейскихъ обязанностей лежитъ въ настоящее время на должностныхъ лицахъ сельскаго и волостнаго управленія, и это обстоятельство ставитъ эти лица въ зависимость отъ полицейскихъ властей и лишаетъ ихъ необходимой самостоятельности. На ненормальность такого положенія указывается во многихъ земскихъ отзывахъ. „Органы хозяйственнаго управленія другихъ сословій государства русскаго,—говоритъ калужская коммиссія,—никакихъ полицейскихъ обязанностей не исполняютъ: ихъ не лежитъ на уѣздномъ предводителѣ дворянства и на органахъ городскаго общественнаго управленія, и мѣщанскій староста не исполняетъ ихъ. Почему же именно одно крестьянское сословіе, въ ущербъ своихъ матеріальныхъ интересовъ и въ ущербъ порядка въ своемъ хозяйственномъ управленіи, обязано содержать наравнѣ съ другими и общую уѣздную полицію, и какую-то особенную сельскую, въ которую, между прочимъ, почему-то обратили и ихъ сословныхъ представителей, избираемыхъ не для исполненія полицейскихъ обязанностей, а для хозяйственнаго управленія“. Поэтому коммиссія признаетъ нужнымъ „изъять изъ круга дѣятельности сельскихъ старостъ и волостныхъ старшинъ всѣ безъ исключенія полицейскія обязанности, на нихъ теперь, въ ущербъ ихъ прямыхъ обязанностей, возложенныя“. Въ пользу той же мѣры высказывается и полтавская губернская управа, по мнѣнію которой „полицейскія обязанности должны быть отдѣлены отъ должностей административныхъ, какъ должность сельскаго старосты и волостнаго старшины, но власть полицейская должна быть необходимо выборная отъ населенія, и, будучи подчинена общей земской полицейской организаціи, должна входить въ составъ сельскаго управленія, въ которомъ предсѣдательствуетъ сельскій староста“. По мнѣнію костромской губернской управы, необходимо; „чтобы съ представителей крестьянской общины и всесословной волости, т.-е. съ сельскихъ старостъ, волостныхъ старшинъ и членовъ правленія были сняты всякія полицейскія и фискальныя обязанности, и сами они освобождены отъ всякаго непосредственнаго подчиненія полицейскимъ властямъ. Полиція, дѣйствуя какъ органъ государственной власти и преслѣдуя общегосударственныя, административныя и фискальныя цѣли, часто не имѣющія ничего общаго съ интересами мѣстнаго населенія, должна имѣть своихъ специальныхъ агентовъ, обязанность которыхъ



совершенно несомѣстима съ обязанностями представителей чисто мѣстнаго хозяйственнаго управленія, какими должны быть старосты и старшины. Поэтому, для исполненія полицейскихъ обязанностей, возложенныхъ нынѣ на волостныхъ старшинъ и сельскихъ старостъ, должны быть особые полицейскіе агенты, за счетъ и по выбору или найму земства, полагая по одному такому агенту на каждыя двѣ тысячи населенія“. Такими агентами, по проекту казанской комиссіи, являются „стражники“, избираемые на 3 года волостнымъ собраніемъ, въ числѣ, опредѣляемомъ этимъ послѣднимъ, и низшіе полицейскіе служители въ каждомъ селеніи и отдѣльной усадьбѣ. „Каждое сельское общество избираетъ, нанимаетъ или назначаетъ инымъ образомъ низшаго представителя полицейской власти, исполняющаго всѣ законныя требованія по охраненію общественной безопасности и порядка, обращаемаыя къ нему чинами полиціи, прочими учрежденіями и частными лицами. Обязанность имѣть такихъ низшихъ полицейскихъ агентовъ распространяется на владѣльцевъ фабрикъ, заводовъ и тому подобныхъ заведеній и хозяйствъ, гдѣ проживаетъ или куда является болѣе или менѣе значительное количество народа, съ предоставленіемъ имъ назначать къ отправленію полицейской обязанности кого-либо изъ лицъ, исполняющихъ другія обязанности по заведенію или хозяйству. Владѣльцы отдѣльныхъ усадебъ или другихъ заведеній съ небольшимъ количествомъ населенія, кромѣ права назначенія къ исполненію полицейской обязанности кого-либо изъ служащихъ у нихъ, могутъ присоединяться по отбыванію полицейской повинности къ сосѣднимъ селеніямъ, съ соотвѣтственнымъ участіемъ въ расходахъ по найму полицейскаго служителя или съ вознагражденіемъ общества, къ коему присоединяется, за исполненіе имъ этой повинности посредствомъ назначенія этого служителя изъ своихъ служащихъ“. Самарская комиссія предоставляетъ въ распоряженіе каждаго „полицейскаго пристава“ 4—5 нижнихъ полицейскихъ служителей, ими же самими опредѣляемыхъ по найму. Съ учрежденіемъ такихъ агентовъ, съ сельскихъ старостъ полицейскія обязанности должны быть совершенно сложены. „На представителя общины, сельскаго старосту,—говоритъ комиссія—законъ, а еще болѣе административная практика возлагаютъ массу обязанностей, часто не имѣющихъ никакого отношенія къ интересамъ самой общины, без-

контрольно подчиняють его всевозможному начальству и тѣмъ совершенно уничтожаютъ въ немъ личность представителя интересовъ крестьянскаго сословія. Въ то же время, полицейско-административный характеръ сельскаго и волостнаго крестьянскаго управленія составляетъ для крестьянскаго населенія весьма тяжкую повинность, вовсе не раздѣляемую съ нимъ другими классами населенія, несмотря на то, что функціи этого управленія, въ бѣльшей своей части, вызываются потребностями всего государства, всего населенія, а не одного крестьянскаго сословія. Признавая такой порядокъ несправедливымъ и, въ то же время, не отвѣчающимъ требованіямъ сколько-нибудь удовлетворительнаго полицейско-административнаго механизма, коммиссія полагала бы хозяйственное учрежденіе общины выдѣлить въ совершенно самостоятельное управленіе, на выборныхъ представителей котораго не возлагалось бы никакихъ обязанностей административно-полицейскаго свойства“. Уфимская губернская коммиссія, тоже проектируя „полное отдѣленіе полицейскихъ обязанностей отъ общественно-административныхъ“, признаетъ нужнымъ, чтобы „для сохраненія порядка и спокойствія, въ каждомъ селеніи, помимо общественныхъ властей, былъ низшій полицейскій агентъ, хотя и выборный, но зависящій прямо отъ полиціи и, конечно, не имѣющій права распоряжаться общественными властями и никогда не отвлекаемый отъ своего мѣста жительства по надобности начальства“.

Что касается сотскихъ и десятскихъ, содержаніе которыхъ ложится тяжелой повинностью на крестьянское общество, то высказывается желаніе, чтобы расходы по ихъ содержанію были разложены на всѣ сословія и чтобы эти полицейскіе служители были поставлены въ болѣе нормальное положеніе въ отношеніи круга ихъ обязанностей. На этомъ предметѣ останавливается, въ своемъ докладѣ, таврическая губернская управа. „На обязанности сельской полиціи,—говоритъ она,—должно лежать исключительно охраненіе имущественной и личной безопасности мѣстныхъ жителей. Но чтобы она въ состояніи была исполнить эту обязанность, необходимо совершенно освободить чины сельской полиціи отъ обязанности состоять при становой квартирѣ для разсылокъ, окарауливанія арестантовъ и исполненія другихъ не спеціально-полицейскихъ обязанностей. Для всѣхъ этихъ надоб-

ностей могутъ быть наняты караульные, разсылные, употребленіе же для этого чиновъ сельской полиціи, кромѣ вреда, ничего не приносятъ. Отвлеченная отъ прямой своей обязанности постороннею работою, она лишена возможности преслѣдовать коно-крадовъ, скотокрадовъ и другихъ посягателей на крестьянское благосостояніе. Крестьяне, не усматривая никакой для себя пользы отъ чиновъ сельской полиціи, смотрятъ на право и обязанность избирать и назначать, какъ на неизбѣжную необходимость, и выбираютъ на эти должности самыхъ плохихъ и ненадежныхъ людей, чуть ли не въ наказаніе за дурное поведеніе ихъ. Совершенно иначе было бы, если бы общество видѣло въ сельской полиціи дѣйствительную охранительницу его имущественныхъ и личныхъ интересовъ; тогда, безъ сомнѣнія, на эти должности избирались бы лучше люди, и общество не отказало бы имъ въ достаточномъ вознагражденіи за ихъ полезный трудъ. При условіи, что обязанности сельской полиціи будутъ заключаться исключительно въ охраненіи имущественной и личной безопасности мѣстныхъ жителей, составъ и устройство ея могло бы быть таково. На территоріальную единицу, въ размѣрѣ, примѣрно, равномъ теперешней волости, избирается всѣми владѣльцами, въ томъ числѣ и крестьянами, лицо для исполненія полицейскихъ обязанностей (упраздняемаго) волостнаго старшины. Это лицо, полицейскій старшина, исполняетъ исключительно полицейскія обязанности, безъ права налагать взысканія на крестьянъ. Полицейскому старшинѣ подчинены избираемые сельскими сходами десятскіе и сотскіе, исполняющіе полицейскія обязанности, лежащія теперь на сельскомъ старостѣ, съ тою разницею, что вѣдѣнію старосты подлежатъ исключительно крестьяне, а дѣятельность вновь проектируемаго сотскаго должна распространяться на всѣхъ жителей участка. Что же касается десятскихъ, то установленіе ихъ должно, какъ и теперь, подлежать исключительно усмотрѣнію сельскихъ обществъ“.

Другіе проекты сохраняютъ за сельскими и должностными лицами полицейскія обязанности. Такъ, по предположенію московской комиссія, кромѣ названныхъ выше должностныхъ лицъ, полицейскими агентами служатъ сельскій староста и земскій волостной старшина, которые „отвѣтствуютъ за сохраненіе общаго порядка, спокойствія и благочинія“, — первый въ сельскомъ обществѣ, а

последній въ волости. Обязанности старосты по дѣламъ общественнымъ и полицейскимъ остаются тѣ же, какія возложены на него общимъ полож. о кр., и, кромѣ того, на него переходятъ всѣ дѣла такого рода, лежащія нынѣ на волостномъ старшинѣ, кромѣ выдачи паспортовъ, билетовъ и увольнительныхъ свидѣтельствъ. Объ отношеніяхъ этихъ общественныхъ полицейскихъ органовъ къ органамъ полиціи государственной и о разграниченіи между ними предметовъ вѣдомства коммиссія умалчиваетъ, хотя и утверждаетъ, что въ начертаніи полицейской организаціи она „слѣдуетъ тому же основному положенію, что правильный ходъ дѣла возможенъ только при строгомъ опредѣленіи круга вѣдѣнія и предѣловъ власти каждаго отдѣльнаго органа, дѣйствующаго въ уѣздѣ“. Тульская губернская коммиссія возлагаетъ завѣдываніе волостью, въ полицейскомъ отношеніи, на волостнаго старшину, который, „какъ представитель полицейской власти, отвѣтствуетъ за сохраненіе общаго порядка, спокойствія и благочинія въ предѣлахъ волости“, и которому „въ этомъ отношеніи исполнѣ подчиняются сельскіе старосты и сотскіе“. Воронежская коммиссія, какъ мы уже говорили, раздѣляетъ полицію на „общую“ и „мѣстную“. Органами последней являются волостной старшина и сельскій староста, съ состоящими въ непосредственномъ подчиненіи имъ сотскими, составляющими „нижнихъ чиновъ общественной полиціи“. Обязанности „мѣстной“ полиціи ограничиваются оказаніемъ содѣйствія полиціи „общей“.

Особенно важное значеніе въ дѣлѣ полицейской организаціи имѣетъ вопросъ объ отвѣтственности чиновъ полиціи. Въ настоящее время надзоръ надъ дѣйствіями полицейскихъ агентовъ крайне недостаточенъ. По словамъ симбирской коммиссіи, „контроль, въ лицѣ начальниковъ нынѣшней уѣздной полиціи, безуспѣшенъ, какъ намъ показываетъ опытъ, остановить злоупотребленія, лихоимства и многочисленныя притѣсненія, чинимыя населенію низшимъ полицейскимъ персоналомъ. Опытъ учрежденія полицейскихъ урядниковъ съ особенной очевидностью доказываетъ эту истину. Причины отрицательныхъ сторонъ дѣятельности урядниковъ заключаются въ полной ихъ безотвѣтственности передъ представителями мѣстныхъ учреждений, въ ихъ изолированномъ положеніи и въ легкой возможности, благодаря такому положенію, дѣлать самыя несправедливыя притѣсненія мѣстному населенію,

къ чему урядники прибѣгаютъ весьма часто изъ корыстныхъ цѣлей“. Указывая на этотъ фактъ, коммиссія считаетъ его не подлежащимъ никакому сомнѣнiю. „Указанiе это, — говоритъ она, — основано не только на фактахъ, лично извѣстныхъ членамъ коммиссии, но и на отзывахъ многихъ уѣздныхъ исправниковъ, которые признаютъ свое безсилiе парализовать злоупотребленiя урядниковъ. Отзывы эти имѣютъ въ глазахъ коммиссии особенную цѣну, потому что всѣ начальники уѣздной полицiи въ Симбирской губернiи вполне безупречны отъ нареканiй въ какихъ бы то ни было злоупотребленiяхъ“. Недостаточность отвѣтственности полицiи была замѣчена еще коммиссiей о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденiяхъ, на что она и указываетъ въ общей пояснительной запискѣ къ проектамъ объ уѣздныхъ учрежденiяхъ отъ 20 апрѣля 1860 г. „Отвѣтственность земской полицiи, — по ея словамъ, — рѣдко имѣетъ приложение на дѣлѣ: жалобы частныхъ лицъ, обращаемыя къ непосредственному начальству полицiи, не имѣющему возможности близкаго непосредственнаго контроля надъ нею, большею частью или остаются безъ дѣйствiя, или оканчиваются голословнымъ взысканiемъ съ полицiи — подтвержденiемъ, внушенiемъ, выговоромъ. Личный взглядъ начальника опредѣляетъ тотъ или другой образъ отвѣтственности подчиненныхъ; медленность, неизбѣжная въ перепискѣ губернскаго начальства съ полицiей, по жалобамъ на нее, часто уничтожаетъ самую возможность удовлетворенiя жалобъ“. Признавая, „и по теоретическимъ началамъ, и на основанiи практическихъ данныхъ“, что „единственно надежнаго охраненiя и защиты отъ нарушенiя частныхъ правъ можно искать только въ судебной власти“, коммиссія высказывала „убѣжденiе въ необходимости расширить ближайшiй контроль судебной власти надъ полицiей“, но, въ виду неудовлетворительности тогдашнихъ судебныхъ учреждений, видѣла въ этомъ „задачу будущности“ <sup>1)</sup>. Время осуществленiя этого предположенiя, по мнѣнiю мѣстныхъ земствъ, уже наступило. Для уничтоженiя, или, по крайней мѣрѣ, уменьшенiя влiянiя полицiи на крестьянскiя дѣла, — говоритъ таврическая губернская управа, — „а также для устраненiя случаевъ безнаказаннаго злоупотребленiя властью чинами полицiи, является единственнымъ

<sup>1)</sup> Труды коммиссии, ч. I, кн. II.

средствомъ — учрежденіе выборной полиціи, *отвѣтственной не только предъ своимъ начальствомъ, но непосредственно передъ судомъ, по жалобѣ частныхъ лицъ*. Съ введеніемъ выборной и отвѣтственной непосредственно передъ судомъ полиціи, не только устранится незаконное вмѣшательство ея въ дѣла крестьянскихъ обществъ, но и поднимется авторитетъ полиціи въ глазахъ населенія и придастъ ей должную силу къ-приведенію въ исполненіе требованій администраціи и своихъ законныхъ распоряженій, такъ какъ ничто не возвышаетъ и не укрѣпляетъ такъ власть, какъ законность ея дѣйствій, и ничто такъ не ослабляетъ ее, какъ произволъ“. Уфимская губернская управа признаетъ желательнымъ, чтобы всѣ чины полиціи были отвѣтственны „не только предъ своимъ начальствомъ, но и предъ общимъ судомъ за всякое правонарушеніе или притязательное требованіе“. Эту мысль вполнѣ раздѣляетъ и комиссія уфимскаго губернскаго собранія. „Комиссія,—говорится въ ея докладѣ,—должна выразить полное сочувствіе къ проведенному губернской управой принципу открытія всякому, считающему свои права нарушенными лицомъ, служащимъ по земскимъ учрежденіямъ, или чиновникомъ на казенной службѣ, — права обращаться съ жалобою прямо въ уголовный судъ, не ожидая на то разрѣшенія со стороны начальства обвиняемаго, каковое разрѣшеніе служить только къ замедленію въ возстановленіи нарушеннаго права и къ преслѣдованію преступленія тогда, когда слѣды онаго уже исчезли. То же право прямого преслѣдованія самого служащаго, помимо его начальства, слѣдовало бы предоставить прокурорскому надзору по жалобамъ и заявленіямъ частныхъ лицъ, хотя бы только свидѣтелей преступленія. При этомъ, разумѣется, — добавляетъ комиссія, — слѣдуетъ отмѣнить стѣсненія и ограниченіе правъ, которыя, по нынѣшнимъ законамъ, сопровождаютъ состояніе подъ судомъ и слѣдствіемъ“.

По проекту самарской комиссіи, „за упущеніе и преступленія по должности исправникъ и приставъ подвергаются отвѣтственности не иначе, какъ по суду. Жалобы на ихъ неправильныя дѣйствія разсматриваются мировыми судьями, или общими судебными мѣстами, смотря по свойству проступковъ или преступленій, на которые приносятся такія жалобы“. Орловская губернская комиссія жаждетъ подчинить маловажные проступки по должно-



сти сельскихъ и волостныхъ должностныхъ лицъ и нижнихъ полицейскихъ агентовъ юрисдикціи мирового судьи, съ предоставленіемъ послѣднему „общаго, въ предѣлахъ сельскаго мирового участка, непосредственнаго надзора надъ крестьянскимъ управленіемъ и полиціей по всѣмъ отраслямъ служебной дѣятельности принадлежащихъ къ онымъ должностныхъ лицъ“.

Нѣкоторые проекты касаются вопроса о расходахъ на содержаніе полиціи, причемъ во многихъ проводится мысль, что расходы эти должно нести государство. По мнѣнію псковскаго губернскаго собранія, „въ виду упраздненія существующихъ правительственно-административныхъ мѣстъ и учреждений и передачи ихъ обязанностей въ вѣдѣніе земства, суммы, расходуемыя правительствомъ на содержаніе сихъ учреждений, должны поступить въ непосредственное распоряженіе земства“. По проекту калужской комиссіи, „сельскіе стражники“ содержатся на счетъ уѣзднаго земства, а содержаніе всей остальной полиціи относится на счетъ казны, равно какъ и всѣ расходы по разѣздамъ и квартирному довольствію всѣхъ чиновъ полиціи, причемъ населеніе освобождается также отъ содержанія десятскихъ при станovýchъ квартирахъ, въ которыхъ, при существованіи въ каждой волости земскаго стражника, а въ каждомъ селеніи—сельскаго, надобности не представится. „Отнести всѣ расходы по содержанію полиціи на счетъ государства слѣдуетъ,—по мнѣнію комиссіи,—потому, что полиція есть учрежденіе государственное, потому, что земство, принимая на себя взиманіе податей, слагаетъ съ полиціи самыя существенныя теперь ея обязанности, и, главное, потому, что вынуждено земство къ тому непреложною необходимостью возможной для него экономіи, какъ по истощенности силъ населенія, такъ и изъ стремленія передъ организаціей мѣстныхъ учреждений не увеличивать, хотя на первое время, расходовъ населенія, такъ какъ это увеличеніе въ началѣ можетъ сильно поколебать въ народѣ ту вѣру въ эти учрежденія и симпатію къ нимъ, для которыхъ, главнымъ образомъ, уѣздная полиція и должна быть преобразована“. На счетъ государственной казны относятся содержаніе полиціи также проекты московской и вологодской комиссій; самарская — на счетъ государственныхъ или общественныхъ суммъ. Напротивъ, симбирская высказывается за назначеніе содержанія „земскому приставу“ отъ земства, равно какъ и туль-

ская, которая относитъ на общія земскія суммы расходы по содержанию волостныхъ старшинъ и правленій и сотскихъ.

Почти всѣ земскіе отзывы, въ одинъ голосъ, высказываются за сложеніе съ полиціи обязанностей по взысканію податей и предлагают или образованіе для этой цѣли особыхъ сборщиковъ, опредѣляемыхъ правительствомъ (костромское губ. собр.), или передачу всего этого дѣла въ вѣдѣніе земскихъ учреждений, съ предоставленіемъ послѣднимъ и раскладки самыхъ сборовъ. По мнѣнію воронежской комиссіи, заботу о своевременномъ поступленіи податей и сборовъ слѣдуетъ возложить на земскія учреждения, „ибо, при существованіи общиннаго землевладѣнія и круговой поруки, едва ли возможно уничтоженіе въ сельскихъ обществахъ нынѣ существующаго порядка взысканія податей, а потому учрежденіе особыхъ правительственныхъ сборщиковъ едва ли не будетъ излишнимъ“. Въ томъ же смыслѣ дѣлаютъ предложенія комиссіи казанская, самарская, калужская, уфимская, губернскія управы и губернскія собранія владимірское и новгородское.

### ХІІІ.

#### Земскія учрежденія.

Измѣненія въ устройствѣ волостнаго и уѣзднаго управленія, предначертанныя земскими проектами, кореннымъ образомъ измѣняютъ роль и значеніе земскихъ учреждений. По положенію 1 января 1864 г., эти послѣднія имѣютъ назначеніемъ завѣдываніе исключительно хозяйственными дѣлами, а земскіе проекты оставляютъ имъ широкое вліяніе на всѣ стороны управленія, не исключая даже специальныхъ его отраслей (такъ, казанская комиссія признаетъ необходимымъ „участіе земства въ регулированіи извлеченія доходовъ съ казенныхъ имуществъ, въ видахъ лучшаго соблюденія интересовъ казны и мѣстнаго населенія“). Такое измѣненіе значенія земскихъ учреждений должно, естественно, вести за собою измѣненіе и ихъ организаціи, такъ какъ ихъ нынѣшнее устройство, по признанію земствъ, страдаетъ многими недостатками, обуславливающими, по словамъ самарской комиссіи, „ихъ слабое, одностороннее и нерѣдко даже вредное вліяніе на

народную жизнь". Одним из существенных недостатков их является неудовлетворительность нынешней системы земскаго представительства. По отзыву тульской губернской управы, „настоящія земскія собранія до такой степени малочисленны и къ участию въ нихъ изъ среды частныхъ землевладѣльцевъ допускается закономъ объ имущественномъ цензѣ, въ настоящее время чрезвычайно уменьшившемся въ средней своей величинѣ, такой незначительный процентъ, что уѣздныя земскія собранія представляются выразителями мыслей и желаній очень небольшого меньшинства заинтересованныхъ земскимъ дѣломъ лицъ. Крестьянское сословіе держитъ себя пассивно, равнодушно и отчужденно, убѣдившись, что, по недостаточности своего представительства и отчасти по подчиненности своей непремѣнному члену, засѣдающему въ томъ же собраніи, оно вліянія на земскія дѣла добиться не можетъ. Городское сословіе относится къ земскимъ собраніямъ тоже безучастно, потому что сборы съ промысловъ и торговли не могутъ увеличиться съ увеличеніемъ земскаго бюджета, такъ что всѣмъ дѣломъ заправляетъ небольшая группа обжившихся на своихъ земскихъ мѣстахъ выборныхъ, въ числѣ которыхъ являются предсѣдатель и члены управы, 3 или 4 мировыхъ судей, непремѣнный членъ и нѣсколько ихъ сторонниковъ или сторонниковъ предсѣдателя собранія. Ревизіи суммъ и дѣйствій управъ бывають не только поверхностны, но часто формальны, не затрагивають сути дѣла, и при этихъ ревизіяхъ являются придирки къ мелочамъ только тогда, когда другой партіи хочется захватить дѣло въ свои руки. Инициативы или живаго интереса къ земскому дѣлу нигдѣ почти нѣтъ. Всѣ гласные стараются скорѣе разѣхаться, потому что интереснаго ничего никому не представляется; раскладки производятся рутинно, какъ ихъ провели въ первое земское собраніе, какъ будто жизнь можетъ остановиться въ теченіе 15 лѣтъ и какъ будто предметы обложенія могутъ не измѣняться въ своей цѣнности и доходности. Всякій свѣтъ, пролитый на эту уѣздную апатію, непріятно поражаетъ глаза, и провинціальная жизнь, всѣми силами отбиваясь отъ всего новаго, требующаго систематическаго труда и работы, стремится остаться въ прежнемъ положеніи и только при усиленномъ требованіи нововведеній насильно имъ подчиняется, не внося живыхъ струй въ общее жизненное теченіе“...

Сказанное тульской управой встрѣчаетъ подтвержденіе и въ другихъ земскихъ отзывѣхъ. Многіе изъ нихъ указываютъ на недостаточность представительства въ земскихъ собраніяхъ крестьянъ и на ненормальное положеніе ихъ представителей. „Всѣмъ хорошо извѣстно,—говоритъ самарская коммиссія,—что нынѣшніе гласные отъ крестьянъ вербуются, по преимуществу, изъ волостныхъ старшинъ, писарей и сельскихъ кулаковъ и потому совершенно чужды дѣйствительнымъ интересамъ крестьянскаго сословія. Въ земскихъ собраніяхъ они являются послушными орудіями мѣстной администраціи, или преслѣдуютъ свои личныя, корыстныя цѣли. Такой составъ крестьянъ гласныхъ объясняется, въ значительной степени, организаціей сѣздовъ, на которыхъ производится ихъ выборъ. Въ настоящее время избиратели отъ сельскихъ обществъ назначаются на эти сѣзды волостными сходками, которые всего менѣе могутъ служить выразителями нуждъ крестьянскаго сословія. Въ большинствѣ случаевъ они слѣпо подчиняются своему непосредственному начальству, сообразно съ желаніемъ котораго и происходитъ назначеніе выборщиковъ въ крестьянскіе избирательные сѣзды“.

Съ другой стороны, и представительство другихъ сословій, вслѣдствіе высоты установленнаго ценза и несоотвѣтствія его современному положенію землевладѣнія, оказывается далеко не равномернымъ. „Существующій законъ о земскихъ учрежденіяхъ,—говоритъ предсѣдатель ярославской губернской управы А. В. Скульскій,—установивъ по имущественному цензу двоякаго рода участіе въ земскихъ выборахъ—непосредственное для крупныхъ собственниковъ и черезъ выборъ уполномоченныхъ для среднихъ собственниковъ, лишилъ вовсе участія въ земскомъ представительствѣ собственниковъ *мелкихъ*“, которыхъ въ Ярославской губерніи насчитывается 5,714. „Исключеніе такой массы собственниковъ,—продолжаетъ, г. Скульскій,—не оправдывается ни теоретическими соображеніями, ни, тѣмъ менѣе, практикой земскаго дѣла. Еще можно было бы понять такое лишеніе правъ, если бы мелкая земельная собственность могла быть освобождена отъ земскаго обложенія, какъ это допускается нѣкоторыми городскими думами богатыхъ городовъ по отношенію малоцѣнныхъ городскихъ недвижимыхъ имуществъ, но такой льготы отъ обложенія мелкой земельной собственности „земское положеніе“ не только не даетъ,

но и не допускаетъ" <sup>1)</sup>. Далѣе, какъ указываетъ самарская коммиссія, представительство по категоріямъ не согласовано съ размѣромъ земскаго налога, платимаго каждымъ разрядомъ собственниковъ, почему „въ настоящее время нерѣдко встрѣчается весьма недостаточное представительство со стороны категорій, несущихъ на себѣ наибольшую тяжесть земскаго налога, а такъ какъ отъ размѣра представительства зависитъ и степень вліянія того или другаго класса плательщиковъ въ земскихъ учрежденіяхъ, то прямымъ послѣдствіемъ недостаточнаго представительства нерѣдко является пренебреженіе интересами класса, несущаго на себѣ наибольшую тяжесть земскаго налога“. Притомъ, установленныя въ 1864 году основанія исчисленія ценза по размѣру владѣнія, не будучи согласованы съ размѣрами обложенія, ведутъ къ неравномѣрности. Новгородская губернская управа указываетъ, что съ введеніемъ земскихъ учреждений, „повсюду земельныя угодія были раздѣлены на разряды, по каждому разряду земель была опредѣлена доходность и согласно этого опредѣленія было сдѣлано земское обложеніе. При этомъ за количествомъ земли осталась только относительная степень въ опредѣленіи участія въ хозяйственныхъ интересахъ, а преобладающее значеніе заняло качество земли“. Для примѣра управа указываетъ, что въ Новгородскомъ уѣздѣ на десятину 1-го разряда приходится улачивать земскихъ повинностей выше 22 коп., а на десятину 3-го разряда—невступно 4 коп. Если принять въ соображеніе, что „чѣмъ землевладѣніе крупнѣе, тѣмъ процентъ эксплуатируемыхъ угодій меньше, въ сравненіи съ общимъ количествомъ земли, находящимся во владѣніи одного лица и, на оборотъ,—количество обрабатываемыхъ земель при мелкомъ и, въ особенности, общинномъ владѣніи больше относительно всего количества земель, въ сравненіи съ любымъ частнымъ крупнымъ хозяйствомъ“, то окажется, что нынѣшняя избирательная система еще болѣе усиливаетъ представительство крупнаго землевладѣнія, въ ущербъ среднему и мелкому. „Насколько велика неуравновѣнность представительства по размѣру владѣнія, видно изъ того, что „есть лица,

<sup>1)</sup> Докладъ ярославскому губернск. земск. собр. о реформѣ учреждений по крестьянскимъ дѣламъ. *Вѣстникъ Ярославскаго Земства*, №№ 107—108, отд. III, стр. 93.

которые обладают количеством десятинъ земли, дающимъ ценовыя права, исключительно низшаго разряда, тогда какъ сосѣдь его лишень этого права, не смотря на то, что платитъ повинностей гораздо болѣе, только потому, что у него не достаетъ нѣсколькихъ десятинъ земли. Приводимый расчетъ по Кириловскому уѣзду наглядно покажетъ всю несправедливость этого факта. Землевладѣлецъ 475 дес. низшаго разряда, при 10% обложенія, уплатитъ земскаго сбора 1 р. 42<sup>1</sup>/<sub>2</sub> к.; съ другаго лица, имѣющаго 425 дес., въ томъ числѣ 200 дес. высшаго разряда и 225 дес. низшаго, сойдеть повинностей 24 руб. 67 коп., а послѣднее лицо можетъ участвовать только на мелкопомѣстномъ сѣздѣ<sup>2)</sup>.

Указывая на эти недостатки современнаго земскаго устройства, земскіе проекты предлагаютъ и средства для ихъ устраненія. Прежде всего мы встрѣчамъ указаніе на необходимость увеличенія состава земскихъ собраній, въ тѣхъ видахъ, чтобы,—какъ говорить коммиссія тульского губернскаго собранія,—„каждая мѣстность уѣзда могла имѣть своего представителя, и чтобъ при полномъ сборѣ гласные составили собраніе, достаточно многочисленное для обезпеченія правильности выбора должностныхъ лицъ“, составляющаго „главную и наиболѣе существенную обязанность уѣздныхъ собраній, добросовѣстнымъ исполненіемъ которой они могутъ наилучшимъ образомъ обезпечить мѣстному населенію правильное веденіе всѣхъ его дѣлъ“. По словамъ г. Скульскаго, „малочисленность состава нѣкоторыхъ уѣздныхъ земскихъ собраній очень затрудняетъ весь ходъ земскаго дѣла. Въ такихъ собраніяхъ, за отдѣленіемъ тѣхъ гласныхъ, которые уже занимаютъ извѣстныя должности въ уѣздѣ, совмѣстныя съ званіемъ гласнаго, бываетъ весьма затруднительно организовать земскій исполнительный органъ—управу“. Для опредѣленія числа гласныхъ въ каждомъ уѣздѣ тульская коммиссія принимаетъ за основаніе количество земли въ уѣздахъ и цѣнность городскихъ имуществъ<sup>1)</sup>. Въ отношеніи избирательной системы высказываются два противополо-

1) Соображенія новгородской губ. земск. упр. по ходатайству кириловскаго у. з. собр. „Сборникъ постановленій земскихъ собр. Новгородской губ. за 1881 г.“.

2) Число гласныхъ, проектируемое коммиссіей, колеблется, по уѣздамъ, между 62 и 138. Общее число гласныхъ по губерніи опредѣляется въ 1,027, противъ нынѣшняго (416) болѣе на 611.



ложные взгляда: одинъ—въ пользу представительства территориальныхъ округовъ, другой—въ пользу сохраненія существующаго представительства по группамъ владѣнія. Перваго держится новгородское губернское собраніе, по мнѣнію котораго уѣздъ долженъ быть раздѣленъ“ на мѣстности, сообразно особенностямъ и удобствамъ территориальнымъ, экономическимъ и т. под. общественнымъ интересамъ. Такое дѣленіе, какъ и всякое измѣненіе его вполнѣдствіи, должно быть утверждено въ законодательномъ порядкѣ. Сходъ или собраніе для выбора представителей мѣстности или гласныхъ въ уѣздное земское собраніе должно, поэтому, состоять изъ представителей каждой общины, изъ владѣльцевъ личной поземельной собственности и изъ всѣхъ лицъ, платящихъ въ доходъ земства опредѣленный налогъ“. Предложеніе управы о сохраненіи представительства по группамъ отъ разныхъ видовъ землевладѣнія собраніе отвергло, „находя, что подобное представительство вовсе не требуется для такихъ общественныхъ учрежденій, задачею которыхъ служатъ не узкіе интересы той или другой общественной группы, а интересы, общіе всему населенію мѣстности“. Этотъ же взглядъ раздѣляетъ псковское губернское собраніе; оно признаетъ нужнымъ, „въ видахъ установленія болѣе правильнаго всесословнаго представительства въ уѣздномъ земствѣ, раздѣлить уѣздъ на потребное количество территориальныхъ избирательныхъ участковъ и устранить въ избирательномъ участіи различіе избирателей по сословіямъ и количеству землевладѣнія“, но, желая, чтобы „организація земскаго представительства установила правильное соотношеніе имущественныхъ интересовъ частныхъ лицъ и не повлекла за собою устраненія массою интеллигентнаго элемента населенія“, собраніе принимаетъ „основаніемъ для участія въ избирательномъ сѣздѣ участка для уѣздныхъ избирателей цензъ недвижимаго имущества, одинаковый какъ для общиннаго, такъ и для частнаго землевладѣнія, причемъ количество цензовыхъ единицъ, какъ для общинъ, такъ и для частныхъ лицъ, опредѣляетъ количество голосовъ, принадлежащихъ общинѣ или лицу на томъ избирательномъ сѣздѣ; образованіе лица должно послужить основаніемъ къ уменьшенію обязательнаго имущественнаго ценза избирателя, отнюдь не устраняя сего послѣдняго вовсе“.

За территориальные выборы высказывается и владимірское гу-

бернское собраніе, по съ дополненіемъ ихъ особымъ представительствомъ интересовъ, по группамъ владѣнія. Оно проектируетъ „установленное число уѣздныхъ гласныхъ распределить между слѣдующими группами, по количеству платимаго ими налога, въ средней сложности за трехлѣтіе, предшествующее выборамъ: а) личныхъ владѣльцевъ земель и усадебъ въ уѣздѣ; б) общинныхъ владѣльцевъ земель и усадебъ въ уѣздѣ; в) городскихъ землевладѣльцевъ и домовладѣльцевъ, отдѣльно по каждому городу, если въ уѣздѣ не одинъ городъ; г) владѣльцевъ фабрикъ, заводовъ и другихъ заведеній обрабатывающей промышленности; д) лицъ торговаго званія, платящихъ налогъ съ гильдейскихъ свидѣтельствъ, билетовъ и патентовъ. Каждый избирательный съѣздъ избираетъ гласныхъ только изъ среды себя. Къ этимъ гласнымъ прибавить такое же число гласныхъ отъ городовъ и волостей уѣзда, чтобы каждая мѣстность уѣзда имѣла въ уѣздномъ земскомъ собраніи своего представителя, съ распределеніемъ ихъ между городами и волостями на томъ же основаніи“. Тотъ же принципъ примѣняется и къ составу губернскаго собранія: „установленное число губернскихъ гласныхъ распределить между уѣздами по количеству платимаго каждымъ уѣздомъ губернскаго земскаго сбора. Къ нимъ прибавить такое же число гласныхъ, избираемыхъ на губернскихъ съѣздахъ уѣздныхъ гласныхъ каждой изъ упомянутыхъ группъ, съ распределеніемъ общаго числа этихъ гласныхъ по количеству платимаго каждою группою всѣхъ уѣздовъ губернскаго земскаго сбора“. Соединеніе выборовъ по мѣстностямъ съ выборами по группамъ признаетъ целесообразнымъ и новгородская губернская управа, мнѣніе которой, однако, собраніемъ не принято. „Право на участіе въ избраніи гласныхъ, — говоритъ она, — должно быть основано не на количествѣ владѣемой земли, а на размѣрѣ платимыхъ налоговъ. Право избранія гласныхъ принадлежитъ всѣмъ жителямъ данной мѣстности, достигшимъ опредѣленнаго возраста и платящимъ опредѣленный налогъ, въ возможно меньшемъ размѣрѣ. Самымъ существеннымъ условіемъ правильной организаціи общественныхъ собраній представляется равномѣрное представительство всѣхъ интересовъ. Мы думаемъ, что невозможно игнорировать существованіе различныхъ группъ съ такими различными интересами, какъ владѣніе личное и общинное, а потому признаемъ наиболѣе цѣлесообразнымъ одно-

временную комбинацію системы выбора по мѣстностямъ и по группамъ различныхъ хозяйственныхъ интересовъ земства. Такимъ образомъ, общины и личные землевладѣльцы составляютъ отдѣльные избирательные сѣзды. Количество представителей отъ тѣхъ и другихъ опредѣляется количествомъ платимыхъ налоговъ, такъ какъ именно уплата налоговъ даетъ право на участіе въ выборахъ, и размѣръ этихъ налоговъ, уплачиваемыхъ той или другой группой, выражаетъ размѣръ интересовъ, представляемыхъ ею“.

Особые выборы по группамъ сохраняетъ и казанская коммиссія, приурочивая ихъ къ волости. „Избирательные сѣзды для выбора гласныхъ въ уѣздное земское собраніе происходятъ при волостной управѣ. Число гласныхъ уѣзднаго собранія увеличивается вдвое. Уѣздное земское собраніе опредѣляетъ, сколько каждая волость должна избрать гласныхъ: а) отъ крупныхъ землевладѣльцевъ; б) отъ мелкихъ землевладѣльцевъ и прочихъ лицъ, платящихъ въ волости налогъ, и в) отъ сельскихъ обществъ“.

Относительно представительства крестьянъ высказывается желаніе, чтобъ число гласныхъ отъ сельскихъ обществъ было увеличено и сравнено съ числомъ представителей личнаго землевладѣнія (коммиссіи симбирская и воронежская) и чтобы, притомъ, за гласнымъ отъ крестьянъ была обезпечена возможность являться дѣйствительными представителями крестьянскихъ интересовъ. Для этого предлагается: 1) выборы производить не на избирательныхъ сѣздахъ, какъ теперь, а на волостныхъ сходахъ (коммиссіи воронежская и тульская); 2) при сохраненіи избирательныхъ сѣздовъ, предоставить имъ выбирать гласныхъ исключительно изъ крестьянъ-общинниковъ, имѣющихъ землю въ предѣлахъ района, для котораго организованъ сѣздъ (калужская коммиссія; за избраніе каждымъ избирательнымъ сѣздомъ гласныхъ только изъ своей среды высказываются владимірское губ. собраніе и тульская коммиссія); 3) предоставить назначеніе выборщиковъ на избирательные сѣзды не волостнымъ сходамъ, а сельскимъ, „которые сохранили еще въ достаточной степени свою самостоятельность въ экономической сферѣ крестьянской жизни и потому болѣе способны проникнуться общественными цѣлями, чѣмъ нынѣшній волостной сходъ“ (самарская коммиссія); наконецъ, 4) предлагается лишить права на избраніе въ гласные должностныхъ лицъ волостнаго и сельскаго управленій — волостныхъ

старшинъ, сельскихъ старостъ, сборщиковъ податей и волостныхъ писарей (коммисіи калужская и воронежская). Установленіе такого правила, по мнѣнію калужской коммисіи, „желательно въ виду того, что при настоящей организаціи крестьянскаго самоуправления должностныя лица управленія этого, состоя въ зависимости отъ полиціи и членовъ крестьянскихъ учреждений, не пользуются должной самостоятельностью. При передачѣ же крестьянскаго управленія въ вѣдѣніе земства, сельскія и волостныя должностныя лица, будучи гласными, явятся контролирующими управу, т.-е. свое ближайшее начальство, что можетъ повести за собою взаимное между управою и такими гласными снисхожденіе, крайне вредное какъ для крестьянскаго управленія, такъ и для земства“. Но противъ этой мѣры высказывается самарская коммисія, признавая, что лишеніе старшинъ и писарей права быть гласными „существеннаго улучшенія въ составѣ послѣднихъ не произведетъ, такъ какъ мѣсто ихъ заступятъ исключительно деревенскіе кулаки—элементъ не менѣе вредный. Вообще же говоря, если, при настоящей организаціи крестьянскихъ учреждений, т.-е. при тѣсномъ подчиненіи должностныхъ лицъ крестьянскаго управленія полиціи и другимъ административнымъ органамъ, участіе въ земскихъ собраніяхъ старшинъ и писарей отражается невыгоднымъ образомъ на самостоятельности этихъ собраній, то, при организаціи правильнаго крестьянскаго управленія, участіе въ земскомъ представительствѣ крестьянскихъ выборныхъ должностныхъ лицъ вполнѣ цѣлесообразно. У такихъ лицъ, въ силу ихъ общественнаго положенія, всегда будетъ и сравнительно большій кругозоръ для опредѣленія и оцѣнки общественныхъ нуждъ, и большій досугъ для служенія земскому дѣлу“. Предсѣдатель ярославской управы А. В. Скульскій идетъ въ этомъ направленіи еще далѣе, предлагая, въ извѣстныхъ случаяхъ, предоставить волостнымъ старшинамъ званіе гласныхъ безъ выбора. „Общее количество гласныхъ въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ,—говоритъ онъ,—должно быть соразмѣрно съ числомъ волостей. Въ тѣхъ уѣздахъ, гдѣ волостей больше, нежели гласныхъ отъ сельскихъ обществъ, число гласныхъ этой категоріи увеличиваетъ такъ, чтобы каждая волость посылала своего гласнаго въ земское собраніе. Этотъ гласный есть волостной старшина. Такимъ образомъ, въ особыхъ избирательныхъ сѣздахъ отъ сельскихъ

обществъ, дѣятельность которыхъ возбуждала наиболѣе опасеній, уже не будетъ предстоять надобности. Въ тѣхъ немногихъ уѣздахъ, гдѣ волостей менѣе, чѣмъ гласныхъ отъ крестьянъ, число добавочныхъ гласныхъ, подлежащихъ выбору отъ каждой волости, распредѣляется между волостями уѣзднымъ земскимъ собраніемъ по числу населенія или землевладѣнія, и выборъ ихъ производится волостными сходами“. При этомъ, по мнѣнію самарской комиссіи, выдѣленію въ самостоятельную группу избирателей подлежатъ лишь представители общиннаго землевладѣнія, представители же участковаго или подворнаго владѣнія, „въ своемъ отношеніи къ землѣ ничѣмъ не отличаясь отъ обыкновенныхъ частныхъ владѣльцевъ, не должны имѣть отдѣльнаго представительства“.

Въ отношеніи представительства личныхъ собственниковъ встрѣчается много указаній на необходимость пониженія имущественнаго ценза. По словамъ самарской комиссіи, нынѣ установленный цензъ, дающій непосредственное избирательное право, представляется слишкомъ высокимъ, „что по Самарской губерніи и выражается нагляднымъ фактомъ весьма частой явки на избирательные съѣзды избирателей въ числѣ, меньшемъ противъ числа гласныхъ, подлежащихъ избранію. Цензъ этотъ, безъ всякой опасности для крупнаго и средняго землевладѣнія, могъ бы быть пониженъ на  $\frac{1}{3}$  и даже на  $\frac{1}{2}$  противъ настоящей его нормы“. Орловская комиссія предлагаетъ пониженіе ценза для черноземной полосы Орловской губ. до 100 дес., для средней—до 150, а для лѣсныхъ уѣздовъ сохраняетъ нынѣшній размѣръ. По проекту воронежской комиссіи, право на непосредственное участіе въ избирательныхъ съѣздахъ частныхъ землевладѣльцевъ даетъ недвижимое имущество, оцѣненное въ 3,000 р. для платежа мѣстныхъ земскихъ сборовъ (земли оцѣниваются по разцѣнкѣ, установленной губернскимъ земскимъ собраніемъ для раскладки государственнаго поземельнаго налога), причемъ на обязанность уѣздныхъ земскихъ управъ возлагается дознаніе о томъ, не принадлежитъ ли земля къ числу тѣхъ неудобныхъ земель (сыпучій песокъ), которыя не представляютъ цѣнности и потому не могутъ быть облагаемы сборами. Тульская комиссія, тоже высказываясь за пониженіе ценза на половину, предлагаетъ раздѣленіе землевладѣльцевъ на двѣ группы—крупныхъ и мелкихъ, съ предостав-

леніемъ каждой избирать столько гласныхъ, сколько заключается коллективныхъ цензовъ (въ 2,750 дес.) въ общемъ по уѣзду количества земель соотвѣтствующаго землевладѣнія. Этой нормой опредѣляется и число гласныхъ отъ крестьянъ и землевладѣльцевъ<sup>1)</sup>.

По свѣдѣніямъ, сообщаемымъ комиссіей, личная поземельная собственность въ Тульской губ. распредѣляется такъ:

до 10 дес.	владѣльцевъ..	4,679	земли	17,998	дес.
отъ 10 до 100 дес.	„	2,859	„	103,479	„
свыше 100	„	2,306	„	1,080,070	„

„Еслибы въ каждомъ уѣздѣ,—говоритъ комиссія,—предоставить выборъ гласныхъ всѣмъ землевладѣльцамъ на одномъ общемъ съѣздѣ, то землевладѣльцы 1-го разряда получили бы слишкомъ большой перевѣсъ голосовъ надъ землевладѣльцами 2-го и 3-го разрядовъ; вмѣстѣ съ тѣмъ, не представляется возможности составить изъ нихъ отдѣльнаго избирательнаго съѣзда, такъ какъ ни въ одномъ уѣздѣ общее количество состоящей въ нихъ владѣній земли не достигаетъ 2,750 дес., къ тому же, изъ 4,679 владѣльцевъ этого разряда 3,810 состоятъ членами сельскихъ обществъ и, слѣдовательно, имѣютъ свое сословное представительство“. Поэтому комиссія полагаетъ „не распространять на поземельныхъ собственниковъ менѣе 10 дес. выборныхъ правъ, которыхъ они не имѣютъ по положенію о земск. учр.“ Для участія владѣльцевъ фабрикъ, заводовъ и промышленныхъ заведеній въ избирательномъ собраніи крупнаго землевладѣнія полагается цензъ въ 10,000 руб.

За уничтоженіе цензовыхъ нормъ высказывается въ своемъ докладѣ А. В. Скульскій: «включеніе въ число земскихъ избирателей всѣхъ лицъ, владѣющихъ какою-либо недвижимою собствен-

<sup>1)</sup> По проекту комиссіи, гласные, по губерніи, распредѣляются такимъ образомъ:

Отъ крупныхъ землевладѣльцевъ . . . . .	392
„ мелкихъ „ . . . . .	46
„ крестьянъ . . . . .	495
„ городовъ . . . . .	59
„ духовенства . . . . .	35
	<hr/>
	1,027



ностью, безъ ограниченія ея размѣра,—говоритъ онъ,—должно быть поставлено одною изъ первыхъ мѣръ въ земской реформѣ, если только ей суждено осуществиться“.

На ряду съ пониженіемъ имущественнаго ценза проектируется и пониженіе возраста, требуемаго для участія въ земскихъ выборахъ, до 21 года. „Это измѣненіе, по словамъ калужской комиссіи, предполагается въ видахъ расширенія числа лицъ, изъ которыхъ избираются гласные. Лица 21 года почитаются полноправными, а потому и нѣтъ основанія лишать ихъ права баллотироваться въ гласные“. По мнѣнію г. Скульскаго, законъ, не допускающій въ земское собраніе лицъ моложе 25 лѣтъ, „отнимаетъ у земства всѣ молодыя силы, для которыхъ земская дѣятельность могла бы быть лучшей практической школой, и которыя внесли бы въ земскую дѣятельность ту энергію, какой часто недостаетъ настоящимъ земцамъ“.

Два проекта затрогиваютъ вопросъ о представительствѣ мѣстнаго духовенства и разрѣшаютъ его въ противоположномъ смыслѣ. Самарская комиссія „не видитъ основанія къ сохраненію привилегированнаго представительства церковныхъ земель, изъятыхъ отъ земскаго налога“; наоборотъ, тульская находитъ, что „сельскому духовенству должно предоставить самому выбирать гласныхъ изъ своей среды, по одному отъ благочинническаго округа“, въ томъ соображеніи, что „по положенію о земскихъ учр. духовенство имѣетъ, хотя весьма мало обезпеченное, право на представительство въ земскомъ собраніи и, вмѣстѣ съ тѣмъ, не представляется возможности приурочить его, для выбора гласныхъ, ни къ собранію землевладѣльцевъ, ни къ волостнымъ сходкамъ“. Впрочемъ, и самарская комиссія, лишая духовенство активнаго избирательнаго права, сохраняетъ за нимъ право пассивное: „для крестьянскихъ сѣздовъ,—говоритъ она,—можетъ быть оставлено право выбора въ гласные и приходскихъ священниковъ“.

Что касается пассивнаго избирательнаго права, то нѣкоторые проекты высказываются въ смыслѣ его расширенія. „Въ отношеніи условій, дающихъ право быть избраннымъ въ гласные, самарская комиссія находитъ нынѣшній порядокъ слишкомъ стѣснительнымъ, такъ какъ онъ ограничиваетъ право выбора лишь кругомъ, и то не полнымъ, непосредственныхъ избирателей; комиссія

полагаетъ, что составъ земскихъ собраній выигралъ бы въ качественномъ отношеніи при распространеніи права избираемости въ гласные на всѣхъ плательщиковъ земскаго налога, въ предѣлахъ каждой категоріи“. Новгородская губернская управа, въ соображеніяхъ по ходатайству кириловскаго уѣзднаго земскаго собранія, высказывается за еще болѣе широкое распространеніе пассивнаго избирательнаго права. „Хотя у насъ въ уѣздахъ и не развита общественная жизнь,—говоритъ она,—а потому провинція и не можетъ имѣть особаго привлеченія для лицъ, получившихъ среднее и высшее образованіе, но все же болѣе или менѣе развитыя лица живутъ въ уѣздѣ и помимо частныхъ землевладѣльцевъ; служащіе въ земствѣ доктора, ветеринары, сельскіе учителя, состоящіе на службѣ министерства народнаго просвѣщенія педагоги, занимающія частныя мѣста лица, получившія специальное и техническое образованіе, могли бы войти съ большою пользою въ земское собраніе, и знаніе ихъ много можетъ способствовать къ поднятію благосостоянія края. Ежели правительство не обусловливаетъ цензомъ опредѣленіе лицъ на коронную службу и при назначеніи на должность губернаторовъ, предсѣдателей казенныхъ палатъ, окружныхъ судовъ и проч., когда чрезъ руки этихъ лицъ проходятъ ежегодно огромныя суммы, руководствуется только полученнымъ образованіемъ и опытомъ пройденной служебной карьеры на должности, менѣе важной и отвѣтственной, то нѣтъ никакого, по мнѣнію управы, основанія запрещать сѣзду землевладѣльцевъ выбирать изъ жителей уѣзда лицъ, пріобрѣтшихъ довѣріе и уваженіе своихъ согражданъ, въ гласные, въ рукахъ которыхъ нѣтъ никакой исполнительной власти. Въ обоихъ случаяхъ главнымъ мотивомъ, и для опредѣленія на службу, и для выбора въ гласные, служить довѣріе и уваженіе къ личности; ежели сѣздъ землевладѣльцевъ почтитъ выборомъ лицо, не участвующее въ сѣздѣ, избраніемъ, то къ этому явленію, кажется, можно отнести съ такимъ же, по меньшей мѣрѣ, довѣріемъ, какъ и въ единоличному выбору начальства“.

Проектируемое переустройство избирательной системы стремится, главнымъ образомъ, къ установленію и упроченію связи между мѣстнымъ обществомъ и его представителями. Для достиженія этой же цѣли предполагается, какъ мы видѣли выше, образованіе особыхъ участковыхъ совѣщательныхъ собраній для вы-

ясненія мѣстныхъ нуждъ (проектъ псковскаго земства); для этой же цѣли проектируется и расширеніе правъ избирательныхъ собраний. Нынѣ дѣйствующее законодательство, какъ извѣстно, ограничиваетъ кругъ дѣятельности избирательныхъ съѣздовъ выборомъ гласныхъ, запрещая имъ „входить въ разсужденія и дѣлать какія-либо постановленія или распоряженія, не относящіяся до производства выборовъ“, а также давать какія-либо инструкціи избраннымъ гласнымъ. Отмѣну этого ограниченія признаетъ необходимымъ владимірское губернское собраніе: „избирательнымъ съѣздамъ, по его мнѣнію, должно быть предоставлено право обсуждать свои нужды, давать избраннымъ гласнымъ инструкціи и подавать въ уѣздное собраніе свои заявленія“. Этотъ взглядъ раздѣляетъ и новгородская губернская управа. „Право давать инструкціи,—говоритъ она,—для интересовъ земства и для самихъ гласныхъ полезно и необходимо. Ежели бы это право было установлено съ самаго начала, то правительству, высказавшему убѣжденіе, что земскимъ учрежденіямъ должна быть предоставлена дѣйствительная самостоятельная власть, и что доколѣ дѣйствія земства касаются только земскаго интереса, нѣтъ надобности въ правительственномъ вмѣшательствѣ и вліяніи власти на ходъ дѣла,—не было бы нужды издавать правила о принятіи, именемъ земства, обязательствъ о гарантіи опредѣленнаго дохода съ желѣзныхъ дорогъ, потому что подобнаго вопроса, смѣло можно сказать, не могло бы возникнуть въ земскомъ собраніи; ходатайства, съ которыми земство обращается къ правительству, не могли бы проходить, ни чѣмъ не мотивированныя, большинствомъ иногда одного голоса; разныя частныя благотворительныя общества, возникшія внѣ среды земства, не обращались бы чрезъ лицъ администраціи съ просьбою о пожертвованіяхъ изъ капиталовъ земства и тѣмъ не отрывали бы собраніе отъ обсужденія прямыхъ земскихъ дѣлъ и интересовъ. Правительство не было бы вынуждено вторично разъяснять, при какихъ условіяхъ земскія собранія могутъ назначать изъ своихъ капиталовъ пособія жителямъ другихъ губерній по случаю неурожая хлѣбовъ или увеличенія средствъ общества „Краснаго Креста“. Само собою разумѣется,—заключаетъ управа, что инструкціи избирателей гласнымъ не должны выходить изъ предѣловъ компетенціи земства, заключать ничего противнаго общимъ государственнымъ законамъ, а могутъ

разъяснять только направление, котораго, по желанію избирателей, должны держаться гласные при разсмотрѣніи дѣлъ мѣстнаго хозяйственнаго управленія“<sup>1)</sup>).

Въ видахъ обезпеченія большей самостоятельности земскихъ собраній, нѣкоторые отзывы высказываются въ пользу предоставленія имъ права избирать своихъ предсѣдателей. По проекту калужской комиссіи, уѣздныя земскія собранія открываются и закрываются уѣзднымъ предводителемъ дворянства, засѣданія же каждой сессіи ихъ происходятъ подъ предсѣдательствомъ лица, для того изъ среды собранія имъ же избраннаго, причемъ предсѣдатель этотъ пользуется правами, для него положеніемъ о земск. учр. установленными, и несетъ за дѣйствія свои отвѣтственность, тѣмъ же положеніемъ опредѣленную. Такой порядокъ, по мнѣнію комиссіи, „является желательнымъ въ огражденіе порядка занятій собранія и самостоятельности, въ виду того, что уѣздный предводитель дворянства, какъ представитель одного только сословія, можетъ быть лицомъ, не сочувствующимъ дѣятельности земства или дѣятельностью этой не заинтересованнымъ“. Предсѣдательство предводителя дворянства и самарская комиссія признаетъ „существеннымъ неудобствомъ для хода занятій въ земскихъ собраніяхъ“, но, высказываясь, подобно калужской, за выборъ предсѣдателей самими собраніями, она предлагаетъ избавить предсѣдателей отъ отвѣтственности за незаконныя постановленія собраній, съ перенесеніемъ таковой на всѣхъ лицъ, принимавшихъ въ нихъ участіе. За выборныхъ предсѣдателей собраній высказываются также владимірское губернское собраніе и комиссія казанскаго губернскаго собранія. Г. Скульскій предлагаетъ утвержденіе избраннаго собраніемъ предсѣдателя министромъ внутреннихъ дѣлъ „на весь срокъ его полномочій“ (трехлѣтній?).

Съ измѣненіемъ роли и организациі земскихъ учреждений, должна, само собою разумѣется, измѣниться и организациа земскаго исполнительнаго органа—управы. На нѣкоторые изъ проектируемыхъ измѣненій мы уже имѣли случай указывать. Мы познакомили читателей съ проектами воронежскимъ, тульскимъ, тамбовскимъ и псковскимъ, по которымъ управа составляется изъ членовъ, завѣдывающихъ участками<sup>2)</sup>, и съ симбирскимъ и костром-

1) Соображенія по ходатайству кирилловскаго у. з. собр.

2) См. выше, стр. 131.

скимъ, которыми земская управа упраздняется совершенно, съ передачею ея дѣлъ органу, завѣдывающему всѣмъ управленіемъ уѣзда. Намъ остается остановиться на тѣхъ проектахъ, которые сохраняютъ за уѣздной управой ея нынѣшнее значеніе, а также на условіяхъ земской службы.

Самарская комиссія признаетъ настоящую организацію исполнительныхъ органовъ земства крайне неудовлетворительной. По ея мнѣнію, „коллегіальный составъ земскихъ управъ дѣлаетъ личную отвѣтственность отдѣльныхъ членовъ почти фиктивной и, при разногласіи членовъ управы между собою, самое выполнение постановленій земства крайне затруднительнымъ. Въ то же время, обширныя пространства, занимаемыя нашими уѣздами, дѣлаютъ неудобной централизацію исполнительнаго земскаго органа въ уѣздномъ городѣ. Въ виду этого комиссія полагала бы, для болѣе успѣшнаго выполненія постановленій земскаго собранія, уѣздъ раздѣлить на нѣсколько округовъ, изъ которыхъ каждый поручить отдѣльному, самостоятельному члену управы, возложивъ на него завѣдываніе, въ предѣлахъ округа, всѣми предметами земскаго хозяйства. Въ уѣздномъ городѣ должно оставаться лишь мѣсто-пробываніе предсѣдателя управы, на обязанности котораго останется сношеніе по дѣламъ уѣзднаго земства со всѣми другими земскими и правительственными учрежденіями и, въ случаяхъ, указанныхъ закономъ, личное участіе въ таковыхъ; веденіе общаго счета прихода и расхода земскихъ сборовъ и капиталовъ по уѣзду; общій сводъ отчетности окружныхъ членовъ по выполненію земскихъ смѣтъ и предсѣдательствованіе въ ежемѣсячныхъ сѣздахъ окружныхъ членовъ управы для разрѣшенія дѣлъ, требующихъ коллегіальнаго обсужденія. Предметы, обязательно подлежащіе такому обсужденію, должны опредѣляться земскимъ собраніемъ“. По существу, изложенный проектъ совершенно тождественъ съ проектами воронежскимъ, тульскимъ и псковскимъ, отличаясь отъ нихъ лишь въ отношеніи предметовъ вѣдомства и предѣловъ власти управы.

По нынѣ дѣйствующему законодательству, предсѣдатели и члены земскихъ управъ могутъ быть избираемы исключительно изъ числа гласныхъ, что, по свидѣтельству самарской комиссіи, „влечетъ за собою часто большія затрудненія въ пріисканіи лицъ“. Поэтому многіе проекты высказываются въ пользу расширенія

круга избираемых на земскія должности лицъ. Такъ, вологодская комиссія, съ которой согласилось и собраніе, предлагаетъ ходатайствовать „о распространеніи права избранія въ предсѣдатели и члены управъ на всѣхъ лицъ, имѣющихъ право быть гласными“; по мнѣнію самарской, „выборъ лицъ на земскія должности не долженъ подлежать никакому ограниченію, кромѣ условія гражданской правоспособности“; по проекту тульской комиссіи, „въ должности члена и предсѣдателя уѣздной управы могутъ быть избираемы всѣ лица, владѣющія въ уѣздѣ землею не менѣе 10 дес., а равно ихъ сыновья, достигшіе совершеннолѣтія“. Напротивъ, калужская и воронежская комиссіи высказываются за избраніе предсѣдателей и членовъ управъ (послѣдняя—только „хозяйственныхъ“) непременно изъ числа гласныхъ, обусловливая, притомъ, избраніе, какъ и тульская комиссія, образовательнымъ цензомъ—не ниже курса среднихъ учебныхъ заведеній, или предварительной службой въ правительственныхъ (по проекту тульской комиссіи) и въ общественныхъ учрежденіяхъ. Избраніе лицъ, не удовлетворяющихъ требованіямъ имущественнаго ценза, допускается подъ условіемъ недостатка лицъ, имъ удовлетворяющихъ, и опредѣленнаго числа избирательныхъ голосовъ (тульская комиссія такихъ лицъ совсѣмъ не допускаетъ).

По вопросу объ отвѣтственности земскихъ должностныхъ лицъ въ нѣкоторыхъ проектахъ также встрѣчаются указанія. По мнѣнію самарской комиссіи, „за собраніемъ, кромѣ выбора должностныхъ лицъ, должно быть признано и право ихъ удаленія, по неспособности или злоупотребленіямъ по дѣламъ службы. Судебной отвѣтственности земскія должностныя лица должны подвергаться не иначе, какъ по опредѣленію общихъ судебныхъ мѣстъ, отъ которыхъ должно зависѣть и преданіе ихъ суду по жалобамъ собранія или частныхъ лицъ, а также по требованію правительства. Принципъ же административнаго преданія суду долженъ быть совершенно оставленъ, какъ ведущій на практикѣ къ полной безнаказанности злоупотребленій по службѣ и къ лишенію частныхъ лицъ возможности возстановлять ихъ нарушаемыя права путемъ свободнаго преслѣдованія должностныхъ лицъ, виновныхъ въ таковыхъ нарушеніяхъ“. Такой же взглядъ высказываетъ и уфимская комиссія, мнѣніе которой мы привели выше.

Калужская комиссія сохраняетъ нынѣшній порядокъ привле-



ченія служащихъ къ отвѣтственности, а воронежская проектируетъ довольно сложную процедуру. По ея проекту, непосредственный надзоръ за дѣйствіями предсѣдателя и участковыхъ членовъ управы возлагается на самую управу, которая возбуждаетъ чрезъ земское собраніе преслѣдованія какъ дисциплинарныя, такъ и уголовныя. Возбужденіе дѣлъ о преступленіяхъ и проступкахъ по должности предоставляется губернатору, который предлагаетъ разсмотрѣніе инкриминируемыхъ дѣйствій уѣздному собранію. Постановленіе послѣдняго, по произведеніи губернской управою дознанія и отобранія объясненій обвиняемаго, вносится въ „особое губернское присутствіе по надзору за земско-административнымъ управленіемъ въ губерніи“, гдѣ дѣлу и дается надлежащее направление—прекращеніемъ или передачей судебной власти. Постановленіе присутствія, во всякомъ случаѣ, вносится въ губернское собраніе, которое, въ случаѣ несогласія съ нимъ, обжалуетъ его сенату. То же право принадлежит и губернатору, при несогласіи съ его мнѣніемъ большинства присутствія. Тульская губернская управа, въ своемъ докладѣ, признаетъ, подобно самарской комиссіи, за земскимъ собраніемъ право удалять выборныхъ должностныхъ лицъ, предоставляя ему, въ то же время, разсматривать жалобы на всѣхъ служащихъ. „Земскимъ собраніямъ предоставляется право постановлять свои заключенія по жалобѣ каждаго лица, принесшаго въ оное жалобу на неправильныя по должности дѣйствія всякаго служащаго. Дознанія по такого рода жалобамъ производятся управами и повѣряются комиссіями, выбираемыми особенно для того собраніями. Докладъ комиссіи или управы обсуждается и по немъ постановляется рѣшеніе, имѣющее окончательную силу, если лицо, на которое подана жалоба или заявленіе, служитъ по выборамъ отъ земства и не изъявитъ желанія протестовать въ губернское собраніе, рѣшеніе котораго считается окончательнымъ для лицъ, земствомъ выбираемыхъ. Мотивированное рѣшеніе собранія можетъ только имѣть послѣдствіемъ назначеніе новыхъ выборовъ на должность, занимаемую лицомъ, дѣйствія котораго обсуждались. Если же обсужденію подлежитъ дѣйствіе лица, состоящаго на государственной службѣ, то заключеніе собранія должно быть препровождено на усмотрѣніе его непосредственнаго начальства. Каждый гласный имѣетъ право дѣлать запросы обо всѣхъ дѣйствіяхъ всякаго рода должностныхъ лицъ“.

Вопросъ о надзорѣ правительства за дѣятельностью земскихъ учреждений тоже затрогивается земскими отзывами. Не посягая на права, предоставленныя губернатору положеніемъ о земск. учреж., они выражаютъ желаніе, чтобы право протеста и пріостановки постановленій было поставлено въ границы, точно опредѣленныя закономъ. „Для правильности постановки дѣла,—говоритъ московская коммиссія,—необходимо было бы, чтобы статья положенія, гласящая, что земскія учрежденія, въ кругу вѣренныхъ имъ дѣлъ, дѣйствуютъ самостоятельно, перестала быть мертвою буквою, какою она есть теперь, а перешла бы въ дѣйствительность. Для этого необходимо было бы точнѣе опредѣлить въ законѣ случаи, когда возможны протесты со стороны высшей администраціи, ввести въ опредѣленные рамки право администраціи входить въ распоряженія, предоставленныя закономъ земскимъ учреждениямъ, и ограничить тотъ широкій просторъ, который ставитъ возможность протестовъ въ зависимость не отъ закона, а отъ личнаго взгляда того или другого администратора“. Какъ предполагается организовать правительственный надзоръ, мы уже указывали выше (гл. IV); здѣсь приведемъ только мнѣніе предсѣдателя ярославской губернской управы А. В. Скульскаго. Статьи положенія, относящіяся до губернаторскихъ протестовъ, онъ признаетъ непрактичными. „Земская практика,—говоритъ онъ,—выработала такое положеніе, что уѣздныя земскія собранія бываютъ обыкновенно всѣ въ сентябрѣ мѣсяцѣ и почти одновременно; слѣдовательно, къ губернатору одновременно же поступаетъ на разсмотрѣніе вся масса земскихъ постановленій всей губерніи. Очевидно, что онъ не имѣетъ никакой возможности, въ опредѣленный для того семидневный срокъ, не только обсудить и сообразить, могутъ ли всѣ эти постановленія остаться безъ протеста и затѣмъ мотивировать свои протесты, но просто не найдетъ времени даже прочесть ихъ съ должнымъ вниманіемъ, потому что, вѣдь, постановленія земскихъ собраній, со всѣми къ нимъ приложениями (какъ видно по издаваемому ярославскимъ земствомъ *Вѣстнику*), занимаютъ до 120, а иногда и болѣе печатныхъ листовъ, на внимательное прочтеніе которыхъ нужно времени, при другихъ еще многочисленныхъ занятіяхъ губернатора, не менѣе одного мѣсяца. Слѣдовательно, теперешній губернаторскій надзоръ за земскими постановленіями можетъ быть

только или фиктивнымъ, или не серьезнымъ. То и другое можетъ только колебать авторитетъ высшаго представителя верховной власти въ губерніи“. Поэтому г. Скульскій полагаетъ: „устранивъ единоличное вмѣшательство губернатора въ опѣнку дѣйствій земскихъ собраній, поручить это дѣло цѣлому учрежденію, подъ губернаторскимъ предсѣдательствомъ. Учрежденіе это могло бы состоять изъ всѣхъ высшихъ представителей отдѣльныхъ учреждений: вице-губернатора, управляющихъ казенной палатой и государственнымъ имуществомъ, предсѣдателя контрольной палаты, прокурора окружнаго суда, губернскаго предводителя дворянства, головы губернскаго города и столькихъ же лицъ, избранныхъ губернскимъ земскимъ собраніемъ, въ число коихъ обязательно входятъ предсѣдатели губернской управы и той уѣздной, которая находится въ губернскомъ городѣ. Это присутствіе и должно было бы разсматривать постановленія всѣхъ земскихъ собраній, въ періодъ между сессіями уѣздныхъ собраній и собраніемъ губернскимъ, и затѣмъ исполнять всѣ тѣ обязанности, которыя ст. 90 и слѣдующими нынѣ лично возложены на губернатора“.

Послѣднее обсуждало вопросъ объ измѣненіяхъ въ устройствѣ земскихъ учреждений Рязанское губернское собраніе. Въ сессіи 1883 г. оно безъ преній приняло докладъ „общей комиссіи“ о нѣкоторыхъ измѣненіяхъ въ Полож. о земск. учр. по внесенному въ собраніе въ 1881 г. предложенію А. И. Кошелева. „Сознавая всю важность затронутыхъ въ этомъ предложеніи вопросовъ“, комиссія, тѣмъ не менѣе, признала его „несвоевременнымъ, такъ какъ задача Кахановской комиссіи настолько обширна, что непременно должна была обнять и всѣ затронутые гл. Кошелевымъ вопросы; труды же этой комиссіи въ настоящее время уже закончены и надо подождать ихъ результатовъ“. По этому комиссія предлагала ходатайство по предложенію гл. Кошелева отклонить <sup>1)</sup>.

Недостатки организаціи земскихъ учреждений вообще, и въ частности, земскаго представительства, много разъ были указываемы и печатью, и земскими собраніями. Неоднократно высказывалась мысль, что нынѣшнія земскія собранія не могутъ считаться дѣйствительными представителями мѣстнаго общества, какъ потому, что участіе въ нихъ доступно слишкомъ ограниченному

<sup>1)</sup> XIX очер. Рязанскаго губ. з. собр. 1—10 дек. 1883 г., стр. 608.

кругу лицъ, такъ и потому, что, при нынѣшней организаціи выборовъ, открывающей широкое поле для всевозможныхъ интригъ и происковъ, самое избраніе гласныхъ находится въ зависимости отъ различныхъ случайностей. Недостатки эти, главнымъ образомъ, обусловливаются тѣмъ обстоятельствомъ, что установленная закономъ зѣмская организація, вслѣдствіе коренныхъ измѣненій въ экономическомъ строѣ, совершенно устарѣла и перестала соотвѣтствовать современнымъ условіямъ. Въ то время, когда выработывалось законоположеніе 1-го января 1864 г., нормальный составъ уѣзднаго общества былъ весьма несложенъ: личные землевладѣльцы, почти исключительно дворяне, крестьяне-общинники и городскіе обыватели,—вотъ тѣ элементы, которые находились въ каждомъ уѣздѣ и на ряду съ которыми представители другихъ родовъ собственности являлись только въ видѣ исключенія. Сообразно этому подраздѣленію мѣстныхъ интересовъ, организовано и мѣстное представительство, распредѣленное между личными землевладѣльцами, къ числу которыхъ отнесены и владѣльцы торговыхъ и промышленныхъ заведеній, крестьянскими обществами и городами. Въ 1864 г., когда дореформенный строй землевладѣнія не успѣлъ еще подвергнуться особенно существеннымъ измѣненіямъ, когда громадное большинство земель находилось еще въ рукахъ дворянъ, имѣвшихъ корпоративное устройство и болѣе или менѣе связанныхъ общими интересами и воззрѣніями, такая организація не представляла особыхъ неудобствъ. Но съ измѣненіемъ экономическихъ условій, съ дробленіемъ и передвиженіемъ земельной собственности и появленіемъ въ уѣздахъ значительнаго числа землевладѣльцевъ, не принадлежащихъ къ дворянскому сословію, съ развитіемъ, наконецъ, торговли и промышленности внѣ городскихъ поселеній, однообразіе состава уѣзднаго общества нарушилось, въ уѣздахъ появилось много новыхъ, разнообразныхъ и нерѣдко противоположныхъ интересовъ, и вслѣдствіе этого самая организація земскаго представительства, созданная при иныхъ условіяхъ, оказалось совершенно неудовлетворительной. Въ результатѣ получилось, во-первыхъ, устраненіе отъ участія въ земскомъ представительствѣ громаднаго числа плательщиковъ—владѣльцевъ имуществъ, не достигающихъ, по своимъ размѣрамъ, установленной закономъ нормы: изъ числа землевладѣльцевъ, по восьми губерніямъ центральной земледѣльной области, только

10 проц. пользуются правомъ непосредственного голоса, немного болѣе трети участвуютъ въ выборахъ черезъ уполномоченныхъ, и болѣе половины (53 проц.) правомъ голоса совершенно не пользуются; въ числѣ владѣльцевъ торговыхъ и промышленныхъ заведеній и другихъ облагаемыхъ имуществъ, процентъ безправныхъ, по всей вѣроятности, еще значительнѣе. Во-вторыхъ, избирательные сѣзды крупныхъ землевладѣльцевъ, вслѣдствіе смѣшенія въ нихъ представителей интересовъ самыхъ разнообразныхъ, сдѣлались ареною страстной борьбы, борьбы очень часто изъ-за личныхъ интересовъ, благодаря чему результаты выборовъ подпали подъ исключительное вліяніе случайности. При этомъ, во многихъ уѣздахъ составъ избирательныхъ сѣздовъ сталъ весьма многочисленнымъ, знакомство между избирателями, принадлежащими къ разнообразнымъ общественнымъ группамъ, сдѣлалось невозможнымъ, а это, въ свою очередь, для многихъ избирателей стало побужденіемъ къ уклоненію отъ участія въ выборахъ. Особенно наглядно всѣ эти недостатки земской электоральной системы сказались въ Московскомъ уѣздѣ, который, вслѣдствіе своего подстоличнаго положенія, чрезвычайнаго дробленія поземельной собственности и широкаго развитія торговли и промышленности, особенно рѣзко отличается отъ того типа уѣзда, который имѣлся въ виду составителями Положенія о земскихъ учрежденіяхъ. Здѣсь, по свѣдѣніямъ 1880 г., изъ 3603 владѣльцевъ, зачисленныхъ въ земскую окладную книгу, правомъ на участіе въ избирательныхъ сѣздахъ пользовались 296 владѣльцевъ крупныхъ и 81 мелкихъ, затѣмъ болѣе 3,000 были лишены всякаго вліянія на управление земскими дѣлами. Изъ владѣльцевъ земель не пользуются участіемъ въ выборахъ 70,4 проц., изъ владѣльцевъ торговыхъ и промышленныхъ заведеній—82,9 проц., изъ владѣльцевъ дачъ—94,9 проц. (Приблизительно то же самое мы видимъ въ Петербургскомъ уѣздѣ, гдѣ изъ 2,326 плательщиковъ правомъ голоса пользовались только 270, или 11,6 проц.). Не смотря, однако, на такое сокращеніе избирательныхъ правъ, число избирателей въ Московскомъ уѣздѣ весьма значительно: по спискамъ, составленнымъ въ 1883 году, мелкихъ землевладѣльцевъ числится 211 (въ томъ числѣ 94 церкви) и имѣющихъ право непосредственного голоса лицъ, учреждений и обществъ—275.

Въ числѣ послѣднихъ нѣсколько менѣе  $\frac{1}{3}$  составляютъ земле-

владѣльцы, болѣе трети владѣльцы фабрикъ и заводовъ, и столько же владѣльцы домовъ и дачъ. При чрезвычайномъ разнообразіи профессій и общественныхъ положеній, при отсутствіи общихъ интересовъ, при довольно частыхъ, наконецъ, переходахъ имуществъ изъ рукъ въ руки, между этими многочисленными избирателями, встрѣщающимися между собою не болѣе одного раза въ теченіи трехъ лѣтъ, едва-ли могутъ установиться какія-либо связи и выработаться почва для соглашенія; здѣсь возможно только образованіе случайныхъ группъ, не имѣющихъ между собою ничего общаго, но способныхъ войти въ столкновеніе, которое можетъ только вредно вліять на выборы.

При такихъ условіяхъ, при разобщенности избирателей и отсутствіи предварительныхъ между ними совѣщаній и соглашеній представляется широкая возможность для небольшихъ, но сплоченныхъ группъ захватить управленіе въ свои руки; для этого нужно только привлечь на выборы нѣсколько равнодушныхъ избирателей и заручиться нѣсколькими довѣренностями. Легко можетъ случиться, что весьма крупные и существенные интересы останутся непредоставленнымъ изъ вышедшемъ изъ такихъ случайныхъ выборовъ земскомъ собраніи и рискуютъ не получить законнаго удовлетворенія,

Все сказанное указываетъ на необходимость кореннаго измѣненія основаній системы земскихъ выборовъ, въ смыслѣ представленія участія въ нихъ возможно большому числу плательщиковъ и облегченія для избирателей возможности знакомства и совѣщанія между собою. Въ печати много разъ уже указывалось на необходимость допущенія предварительныхъ собраній избирателей для обсужденія какъ вопросовъ земскаго хозяйства, такъ и выступающихъ кандидатуръ. Какъ ни полезна, сама по себѣ, эта мѣра, но одной ея недостаточно для того, чтобы привести составъ земскихъ собраній въ соотвѣтствіе съ дѣйствительнымъ составомъ мѣстнаго общества. И при примѣненіи этой мѣры, преобладаніе на выборахъ будетъ обезпечено за той группой избирателей на сторонѣ которой окажется численное превосходство, вслѣдствіи чего интересы другихъ группъ, иногда несогласные съ интересами преобладающей, несомнѣнно пострадаютъ. Если, напр. въ уѣздѣ численное преобладаніе находится на сторонѣ крупнаго землевладѣнія,—а это будетъ всегда, пока не измѣнятся условія поземельнаго ценза,—то весьма вѣроятно, что представители мел-



кой собственности, будучи въ значительномъ меньшинствѣ, не попадутъ въ гласные. Такая опасность грозитъ землевладѣнію вообще тамъ, гдѣ преобладаетъ промышленность, и наоборотъ. Между тѣмъ для правильности состава земскаго собранія, которое, по идеѣ своей, должно служить представителемъ всего мѣстнаго населенія, со всѣми его интересами, необходимо, чтобы въ немъ были представлены, по возможности, всѣ элементы, составляющіе населеніе, въ размѣрѣ, соотвѣтствующемъ значенію cadaго. Для того, — чтобы земское собраніе, говоря словами объяснительной записки къ проекту Полож. о земск. учр., „въ составѣ своемъ могло имѣть представителей всѣхъ существенныхъ интересовъ мѣстности и чтобы въ немъ могло самостоятельно и правильно формироваться общественное мнѣніе“, и чтобы „члены его сохраняли постоянную связь съ мѣстностью и обществомъ, котораго они служатъ представителями“, необходима такая организація избирательной системы которая давала бы всѣмъ существеннымъ интересамъ мѣстности возможность имѣть въ земскомъ собраніи своихъ представителей, чтобы на составъ собранія не вліяла случайность. Наиболѣе цѣлесообразной, для достиженія этой цѣли, организаціей представительства является группировка избирателей по представляемымъ ими интересамъ, какъ это предлагается Новгородской губернской управой и Владимірскимъ губернскимъ собраніемъ, такъ какъ только этимъ способомъ могутъ быть надлежащимъ образомъ обезпечены интересы меньшинства, которые, при выборахъ территоріальныхъ легко могутъ быть подавлены. Схемы, предлагаемыя названными проектами могутъ, конечно, оказаться непримѣнимыми въ мѣстностяхъ, гдѣ существующіе интересы комбинируются иначе; но мы думаемъ, что въ законодательномъ опредѣленіи тѣхъ группъ, на которыя должны распредѣляться избиратели по всей Россіи, нѣтъ надобности, ибо это было бы повтореніемъ той ошибки, которая сдѣлана въ 1864 г. установленіемъ трехъ неизмѣнныхъ разрядовъ. По этому, еслибы признано было возможнымъ принять указанныя основанія, служація, впрочемъ, только дальнѣйшимъ развитіемъ началъ, принятыхъ положеніемъ о земск. учр., то закону слѣдовало бы ограничиться установленіемъ лишь основныхъ положеній, предоставивъ примѣненіе ихъ въ каждой губерніи мѣстнымъ губернскимъ земскимъ собраніямъ. Этимъ послѣднимъ могло бы быть предоставлено устанавливать для каждой

мѣстности, на основаніи точныхъ статистическихъ данныхъ, число и виды избирательныхъ группъ, размѣровъ относящихся въ каждой группѣ платёжныхъ единицъ и количество причитающихся на долю каждой гласныхъ. Губернскимъ-же собраніямъ слѣдовало бы предоставить составленіе правилъ о порядкѣ производства выборовъ, отсутствіе которыхъ служитъ въ настоящее время причиною многихъ замѣшательствъ, а иногда и злоупотребленій.

Правильность и законность выборовъ составляютъ одно изъ главныхъ условій правильного хода мѣстнаго самоуправленія; поэтому необходимо принятіе мѣръ какъ для предупрежденія не-правильностей, такъ и для немедленнаго устраненія ихъ, разъ онѣ допущены. Изложенные нами земскіе проекты не останавливаются на этомъ вопросѣ, между тѣмъ при пересмотрѣ Положенія о земск. учреж. необходимо обратить на него вниманіе, такъ какъ нынѣ дѣйствующее законодательство представляетъ существенныя неудобства. Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ и позднѣйшія узаконенія предоставляютъ разрѣшеніе этого вопроса самимъ земскимъ собраніямъ, которыя провѣряютъ „число гласныхъ, законность и дѣйствительность выборовъ“ и „разсматриваютъ и разрѣшаютъ“ сообщенія губернаторовъ о допущенныхъ при производствѣ выборовъ „существенныхъ нарушеніяхъ закона“. Постановленія собраній по этимъ предметамъ подлежатъ, на общемъ основаніи, протесту губернатора. Такой порядокъ, хотя и установленный въ видахъ предоставленія большей самостоятельности земскимъ собраніямъ, представляетъ весьма значительныя практическія неудобства, особенно въ тѣхъ случаяхъ, когда существенныя нарушенія закона, „вслѣдствіе которыхъ произведенные выборы должны считаться недѣйствительными“, были допущены на сѣздѣ цѣлой группы избирателей, напр., на сѣздѣ землевладѣльцевъ. Неудобства эти заключаются въ слѣдующемъ. Разсмотрѣніе жалобъ и замѣчаній по выборамъ производится въ очередномъ земскомъ собраніи, которое созывается не позже октября, т. е. передъ самымъ губернскимъ собраніемъ; слѣдовательно, кассация выборовъ и удаленіе цѣлой группы гласныхъ можетъ имѣть послѣдствіемъ неизбраніе губернскихъ гласныхъ, вслѣдствіе чего уѣздъ, въ которомъ выборы кассированы, можетъ оказаться непредставленнымъ въ губернскомъ собраніи въ теченіе

цѣлой очередной сессіи послѣдняго <sup>1)</sup>). Кромѣ того, можетъ послѣдовать затрудненіе въ утвержденіи смѣты и раскладки, замѣчанія на которыя губернаторъ вноситъ въ губернское собраніе въ день его открытія. Въ устраненіе указанныхъ затрудненій министръ внутреннихъ дѣлъ въ 1872 г. (21-го іюня за № 17,321, на имя екатеринославскаго губернатора) разрѣшилъ для разсмотрѣнія замѣчаній губернатора по выборамъ, созывать „чрезвычайное уѣздное собраніе изъ гласныхъ новаго избранія“; но разрѣшеніе это находится въ прямомъ противорѣчій съ закономъ. Въ п. 8 примѣч. 2 къ ст. 30 прав. о пор. привед. въ дѣйств. Пол. о земск. учр. сказано: „выборы въ члены земскихъ управъ производятся земскимъ собраніемъ въ первую затѣмъ (т. е. послѣ выборовъ) очередную сессію. Въ то же время земскія собранія занимаются, между прочимъ, и повѣркою произведенныхъ въ гласные выборовъ“; притомъ, по разъясненіямъ сената, чрезвычайныя собранія, созываемыя между послѣдней очередной сессіей и первой таковой-же новаго состава, должны состоять изъ прежнихъ гласныхъ, а не изъ вновь выбранныхъ. Но еслибы толкованіе министра и было согласно съ закономъ, то въ такомъ случаѣ оно устранило бы лишь нѣкоторыя неудобства, оставивъ неприкосновенными многія другія. Легко можетъ случиться, что земское собраніе не согласится ни съ первоначальными указаніями губернатора, ни съ его протестомъ на состоявшееся по этому предмету постановленіе, что тѣмъ болѣе вѣроятно, что, за отсутствіемъ у насъ выборнаго регламента, въ этой области встрѣчается очень много спорныхъ вопросовъ. Губернаторъ въ такомъ случаѣ остановитъ исполненіе признаннаго имъ незаконнымъ постановленія и тѣмъ поставитъ собраніе въ невозможность продолжать его занятія. Если протестъ касается частныхъ выборовъ, — напр. одного изъ сельскихъ избирательныхъ сѣздовъ, или одного изъ отдѣленій городского сѣзда, — и если, за исключеніемъ гласныхъ, относительно правильности избранія которыхъ возбуждено сомнѣніе, останется не менѣ одной трети положеннаго по росписанію числа гласныхъ, то собраніе можетъ, на законномъ основаніи, дѣлать нужныя постановленія; но когда

<sup>1)</sup> Такъ въ 1883 г. Клинскій уѣздъ не имѣлъ представителей въ Московскомъ губернскомъ собраніи.

удаляется изъ собранія дѣлая категорія гласныхъ, то, по разъясненію министерства, собраніе не можетъ быть признано законнымъ, а слѣдовательно, всѣ постановленія его должны подлежать отмінію. При такихъ условіяхъ, уѣздъ, впредь до разрѣшенія дѣла сенатомъ, — на что требуется нѣсколько мѣсяцевъ, — можетъ остаться и безъ смѣты, т. е. безъ средствъ къ удовлетворенію уѣздныхъ потребностей, и безъ земскаго исполнительнаго органа, и даже безъ правосудія, если выборы мировыхъ судей приходится на первую сессию собранія. А между тѣмъ надъ уѣздомъ виситъ грозная 10 ст. Полож. о земск. учр., предоставляющая губернатору право приступить, съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, къ непосредственнымъ распоряженіямъ на счетъ земства къ исполненію обязательныхъ земскихъ повинностей.

Намъ не извѣстно, встрѣчались-ли подобныя случаи на практикѣ. Если мы не ошибаемся, губернаторы, опротестовывая составъ собраній, обыкновенно оставляли безъ возраженій ихъ постановленія, которыя, такимъ образомъ, входили въ законную силу. Но тѣ послѣдствія, которыя мы указали, вполне возможны, и если до сихъ поръ они не встрѣчались, то всегда могутъ встрѣтиться: каждый губернаторъ, дѣйствуя въ предѣлахъ предоставленной ему власти, можетъ довести дѣло до конца, и тогда эти послѣдствія неминуемо наступятъ.

Кромѣ того сосредоточеніе всѣхъ дѣлъ этого рода въ центральномъ административномъ судѣ — неизбежно ведетъ къ медленности: первый департаментъ сената не въ состояніи рѣшать дѣла съ той быстротою, какая желательна. Могутъ пройти года, прежде нежели послѣдуетъ сенатское рѣшеніе. Примѣромъ медленности, съ которою текутъ дѣла въ сенатѣ, можетъ служить слѣдующій фактъ. Въ 1880 г. новгородскій губернаторъ опротестовалъ произведенные въ Устюжнскомъ уѣздѣ выборы; собраніе съ протестомъ не согласилось, и дѣло перешло въ сенатъ. Рѣшеніе послѣдняго, признавшее протестъ губернатора основательнымъ и выборы произведенными неправильно, послѣдовало только въ октябрѣ 1882 г., т. е. послѣ третьей очередной сессіи собранія, наканунѣ новыхъ выборовъ. Такимъ образомъ собраніе, признанное составленнымъ незаконно, управляло уѣздомъ въ теченіе дѣлаго трехлѣтія. Остановки въ земскомъ дѣлѣ не произошло,

такъ какъ губернаторъ, опротестовавъ составъ собранія, оставилъ безъ возраженій его постановленія; тѣмъ не менѣе неопредѣленность положенія, въ теченіе всего трехлѣтія, давала себя чувствовать и особенно вредно отразилась на составѣ управы. Въ очередной сессіи 1880 г. выбора управы произведено не было; въ экстренной, въ апрѣлѣ 1881 г., собраніе, „въ виду представленнаго начальникомъ губерніи протеста по выбору гласныхъ и неопредѣленности положенія гласныхъ до полученія рѣшенія сената, постановило выборы предсѣдателя и членовъ управы не производить, а просить настоящій составъ управы сохранять за собою данныя собраніемъ полномочія“. Въ маѣ собраніе просило нѣсколькихъ гласныхъ о принятіи должностей предсѣдателя и членовъ управы и, въ виду заявленія этихъ лицъ „о неопредѣленности того положенія, въ которомъ находятся теперь гласные, по случаю неразрѣшенія правительствующимъ сенатомъ протеста выборовъ, и возможности ихъ принять на себя обязанности до перваго очереднаго земскаго собранія, постановило произвести выборы предсѣдателя и членовъ управы, съ уполномочіемъ до очереднаго земскаго собранія, въ виду могущей послѣдовать кассации выборовъ и нежеланія членовъ собранія продолжать службу долѣ перваго очереднаго собранія“. Выборы состоялись. Затѣмъ, въ очередной сессіи, въ октябрѣ 1881 г., собраніе просило избранныхъ лицъ продолжать службу, на что они изъявили согласіе, но только до перваго очереднаго собранія <sup>1)</sup>. Весьма естественно, что избираемая такимъ образомъ, отъ сессіи до сессіи, управа не можетъ вести дѣло съ надлежащей энергіей.

Въ виду всего сказаннаго, представляется необходимымъ измѣнить порядокъ устраненія допускаемыхъ при выборахъ неправильностей, въ томъ направленіи, чтобы дѣла этого рода разрѣшались съ надлежащей скоростью и не вызывали бы замѣшательства въ ходѣ земскаго дѣла. Городовое Положеніе, изданное шестью годами позже земскаго, разрѣшаетъ этотъ вопросъ иначе, нежели Положеніе о земск. учрежденіяхъ, и по нашему мнѣнію, цѣлесообразнѣе. На основаніи ст. 44 и 45 этого законоположенія, жалобы на неправильное избраніе отдѣльныхъ лицъ разсматриваются и разрѣшаются окончательно вновь избранною думою, а

<sup>1)</sup> Сборникъ постановленій земскихъ собр. Новгородской губ. за 1881 и 1882 гг.

жалобы на нарушение вообще установленного для выборов порядка — губернским по городским дѣламъ присутствіемъ. Такимъ образомъ, думѣ предоставлено постановлять рѣшенія только по частнымъ нарушеніямъ, которыя не могутъ имѣть послѣдствіемъ признаніе недействительности выборовъ по цѣлому разряду избирателей, и потому не могутъ существеннымъ образомъ вліять на составъ думы; затрудненія же болѣе серьезныя разрѣшаются учрежденіемъ, стоящимъ внѣ думы и неизвѣстнымъ Положенію о земск. учр. Роль такого учрежденія по отношенію къ первымъ земскимъ выборамъ была предоставлена временному губернскому комитету. Передача вопросовъ о правильности выборовъ на разсмотрѣніе особаго учрежденія, стоящаго внѣ борьбы мѣстныхъ партій, представляетъ значительныя гарантіи и притомъ ускоряетъ ходъ дѣла. Поэтому нельзя не пожелать, чтобы и на земскіе выборы были распространены тѣже правила, которыя установлены для выборовъ городскихъ.

Вообще организація надзора со стороны государства за дѣятельностью органовъ мѣстнаго самоуправленія имѣетъ весьма важное значеніе. Необходимость такого надзора не можетъ подлежать сомнѣнію. Органы самоуправления должны дѣйствовать на основаніи законовъ, издаваемыхъ общегосударственной законодательной властью, а потому государство имѣетъ полное право слѣдить за тѣмъ, чтобы дѣятельность ихъ не нарушала прямыхъ требованій закона. Но правительственный надзоръ долженъ быть ограниченъ точно установленными предѣлами; въ отношеніяхъ надзирающей власти къ общественному управленію не должно быть мѣста произволу; возникающія между ними пререканія должны быть разрѣшаемы безъ замедленія, ибо иначе неправильныя дѣйствія надзирающаго органа могутъ задерживать правильный ходъ дѣятельности мѣстныхъ общественныхъ учрежденій и препятствовать ея нормальному развитію.

Указаннымъ условіямъ далеко не удовлетворяетъ та организація правительственнаго надзора, которая установлена у насъ Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ. На основаніи этого организческаго закона, надзоръ за дѣятельностью земскихъ учрежденій принадлежитъ губернатору и министру внутреннихъ дѣлъ, права которыхъ въ этомъ отношеніи не подвергаются никакимъ ограниченіямъ: ст. 9 Полож. предоставляетъ губернатору и министру



право „остановить исполненіе всякаго постановленія, противнаго законамъ или общимъ государственнымъ пользамъ, причемъ для распоряженія министра предоставляется годичный срокъ—промежутокъ времени между двумя сроками засѣданій земскаго собранія“. Разсмотрѣніе возраженій губернатора возлагается на собраніе, постановившее опротестованное рѣшеніе, а вторичное постановление „входитъ въ силу и приводится въ исполненіе“, но „губернаторъ имѣетъ право, подѣ личною своею отвѣтственностью, остановить исполненіе тѣхъ постановленій, которыя онъ признаетъ незаконными“, обязываясь, при этомъ, представить все дѣло на разрѣшеніе правительствующаго сената (стт. 94—96 Полож.) Такимъ образомъ, рѣшеніе вопроса о томъ, насколько каждое постановление земскаго собранія „противно законамъ или общимъ государственнымъ пользамъ“, зависитъ отъ единоличнаго усмотрѣнія губернатора, который имѣетъ полную возможность надолго затормозить всякое земское начинаніе, какъ бы законно, по существу своему, оно ни было. Процедура разсмотрѣнія губернаторскихъ протестовъ весьма продолжительна: губернатору дается для заявленія его несогласія семидневный срокъ со дня полученія копія съ постановленія; слѣдовательно, протестъ его лишь въ самыхъ рѣдкихъ случаяхъ (и то только на постановленія губернскихъ собраній, засѣдающихъ 20 дней) можетъ дойти до свѣдѣнія собранія въ теченіе его сессіи, обыкновенно же онъ получается управою уже по закрытіи собранія; а такъ какъ засѣданія земскихъ собраній происходятъ только одинъ разъ въ году (ст. 76), то протестъ губернатора оказывается равносильнымъ приостановкѣ дѣла на годъ. Правда, отъ земской управы зависитъ сократить этотъ срокъ: она можетъ созвать для разсмотрѣнія протеста чрезвычайное собраніе, но это не всегда удобно и притомъ губернаторъ можетъ воспользоваться своимъ правомъ приостановки вторичнаго постановленія и затянуть дѣло еще на нѣсколько мѣсяцевъ. Законъ старается обезпечить земскія учрежденія отъ неправильныхъ и пристрастныхъ дѣйствій губернской власти: губернаторъ приостанавливаетъ приведеніе въ исполненіе вторичнаго постановленія земскихъ собраній „подѣ личною своею отвѣтственностью“, но эта гарантія, на дѣлѣ, не имѣетъ никакого значенія. Во-первыхъ, по разъясненію сената, возбужденіе вопроса объ отвѣтственности губернатора зависитъ

не отъ земскаго собранія, а отъ сената, а во-вторыхъ, едва-ли можетъ быть и рѣчь о дѣйствительной отвѣтственности за неправильное пониманіе закона. Практика сената показываетъ, что губернаторы очень часто основываютъ свои протесты на совершенно невѣрномъ толкованіи закона; сенатъ оставляетъ эти протесты „безъ послѣдствій“, а губернаторовъ къ отвѣтственности не привлекаетъ и въ этомъ отношеніи, мы думаемъ, поступаетъ совершенно правильно. Во всякомъ случаѣ, возстановленіе нарушеннаго права, послѣдовавшее несвоевременно, теряетъ всякое значеніе. Все это въ значительной степени подрываетъ „самостоятельность“, предоставленную земскимъ учрежденіямъ ст. 6 Пол.

Не смотря на широкія права, предоставленныя администраціи въ отношеніи надзора за дѣятельностью земскихъ учрежденій, надзоръ этотъ все-таки оказывается недостаточнымъ въ тѣхъ случаяхъ, когда земскими распоряженіями затрогиваются интересы частныхъ лицъ. Всѣ заботы составителей Положенія 1-го января 1864 г. были, повидимому, направлены къ устраненію постановленій, „противныхъ общимъ государственнымъ пользамъ“, на необходимость же охраненія правъ частныхъ лицъ не было обращено надлежащаго вниманія. По этому предмету въ Положеніи имѣется только одна статья—119, — которая предоставляетъ „частнымъ лицамъ, обществамъ и установленіямъ, въ случаѣ нарушенія ихъ гражданскихъ правъ дѣйствіями земскихъ учрежденій, право иска на общемъ основаніи“; но есть цѣлые разряды дѣйствій общественныхъ органовъ, которыя, нарушая права частныхъ лицъ, въ то же время не могутъ составлять предмета судебного иска. Таковы, напр., всѣ дѣла по обложенію имуществъ земскими сборами, гдѣ, какъ показываетъ опытъ, возможна полная неуравнительность, чрезмѣрное обложеніе однихъ плательщиковъ въ интересахъ другихъ, и т. д. По дѣламъ этого рода не можетъ быть приносимо жалобы ни въ судебныя учрежденія, ни въ сенатъ. По разъясненію послѣдняго, „въ случаѣ противозаконныхъ, во вредъ частнымъ лицамъ дѣйствій земскихъ учрежденій, губернаторъ и министръ внутреннихъ дѣлъ, въ силу предоставленной имъ власти, могутъ, по заявленіямъ сихъ лицъ, пріостановить исполненіе всякаго незаконнаго постановленія земскихъ собраній“; но въ своихъ протестахъ и губернаторъ и ми-

нистрѣ могутъ относиться къ дѣлу только съ формальной стороны; они могутъ обратить вниманіе на несоблюденіе, при оцѣнкѣ имущества, тѣхъ или другихъ обрядовъ, но оспаривать результаты оцѣнки, доказывать, что то или другое имущество оцѣнено не согласно съ дѣйствительной его цѣнностью, они и не могутъ и не имѣютъ права. А между тѣмъ для плательщиковъ именно существо оцѣнки имѣетъ первостепенное значеніе.

Все сказанное указываетъ на необходимость кореннаго пересмотра тѣхъ частей Положенія о земск. учр., которыми устанавливаются порядокъ правительственнаго надзора за законностью постановленій земскихъ собраній и способы обжалованія частными лицами нарушающихъ ихъ права распоряженій.

Потребность въ „такихъ мѣстныхъ учрежденіяхъ, которыя могли бы правильно, безпристрастно и безъ замедленія разрѣшать возникающіе по дѣламъ управленія споры, пререканія и всякіе вообще вопросы судебно-административнаго свойства“ ощущалась у насъ уже давно. „Часть эта,—читаемъ мы въ объясненіи къ ст. 11 Городоваго Положенія,—бывшая въ другихъ государствахъ предметомъ глубокаго изученія и вездѣ получившая болѣе или менѣе удовлетворительное устройство, у насъ не имѣетъ никакой стройной организаціи. Такой пробѣлъ дѣлается въ особенности ощутительнымъ со введеніемъ у насъ самостоятельныхъ всесловныхъ выборныхъ учреждений, каковы земскія и устраиваемыя нынѣ городскія. Чѣмъ болѣе будетъ развиваться дѣятельность такихъ учреждений, тѣмъ болѣе, по неизбѣжному ходу вещей, должны размножаться возбуждаемые ихъ дѣйствіями споры, пререканія и т. под. Отсутствіе удобнаго порядка разрѣшенія оныхъ сопровождалось бы неминуемо крайними затрудненіями“. И дѣйствительно, какъ мы старались показать, земскими учрежденіями испытываются весьма значительныя затрудненія вслѣдствіе отсутствія мѣстнаго административнаго суда. Но Положеніе о земск. учр. не ввело подобныхъ установленій, потому что оно „было первымъ у насъ опытомъ всесловныхъ выборныхъ учреждений, и въ немъ, естественно, можно встрѣтить вышеобъясненный пробѣлъ“. Теперь, послѣ двадцатилѣтняго опыта земскихъ учреждений и болѣе чѣмъ десятилѣтняго опыта учреждений городскихъ, настало время для восполненія этого „пробѣла“, тѣмъ болѣе, что на необходимость этой мѣры указываютъ.

уже и сами земскія собранія. Опытъ доказалъ необходимость у насъ организаціи административной юстиціи, и въ тоже время указалъ и тѣ недостатки, которыми страдаетъ первая сдѣланная въ этомъ направленіи попытка; такъ что теперь представляется возможнымъ дать дѣлу болѣе правильную и цѣлесообразную постановку.

#### XIV.

##### Городское управленіе.

Вопросъ объ установленіи правильныхъ отношеній городовъ къ земскимъ учрежденіямъ возникъ еще при обсужденіи предположеній о преобразованіи въ городскомъ общественномъ устройствѣ. Участвовавшія въ этомъ обсужденіи лица заявляли, что городскія поселенія, въ большинствѣ случаевъ, находятся вообще въ тягостныхъ отношеніяхъ къ мѣстному уѣздному земству, будучи обременяемы платежами въ пользу земства, что, главнымъ образомъ, происходитъ потому, что города, не имѣя въ земскихъ собраніяхъ такого числа представителей, которые въ состояніи были-бы замѣтно вліять на постановленія собраній, рѣдко достигаютъ уменьшенія земскихъ налоговъ, падающихъ на владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ въ оныхъ. Было далѣе указываемо, что принятіе мѣръ противъ такого ненормальнаго порядка вещей представляется совершенно необходимымъ. вмѣстѣ съ тѣмъ было заявлено, что самымъ дѣйствительнымъ средствомъ къ освобожденію городовъ отъ настоящаго тягостнаго ихъ положенія признавалось бы выдѣленіе наиболѣе значительныхъ изъ нихъ въ самостоятельныя уѣздныя земскія единицы. Но въ дальнѣйшихъ сужденіяхъ мнѣнія раздѣлились и окончательнаго заключенія по этому предмету въ комиссіи не послѣдовало. Разрѣшеніе вопроса объ отношеніяхъ городовъ къ земству, какъ требующее собранія многихъ данныхъ и зрѣлаго обсужденія всѣхъ подробностей дѣла, было признано неудобнымъ <sup>1)</sup>. Высочайше утвержденнымъ 16 іюня 1870 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта было предоставлено министру внутреннихъ дѣлъ войти съ надлежащимъ пред-

<sup>1)</sup> Городовое положеніе, изд. Хов. деп.—та М. В. Д., стр. 198.

ставленіемъ въ Государственный Совѣтъ о лучшемъ, по ближайшемъ соображеніи, устройствѣ отношеній городовъ, не псключая и столицъ, къ учрежденіямъ земскимъ. Вслѣдствіе этого министерство, въ видахъ болѣе обстоятельнаго и удовлетворительнаго для обѣихъ сторонъ разрѣшенія этого дѣла, сдѣлало распоряженіе объ образованіи на мѣстахъ, для обсужденія онаго, особыхъ комиссій изъ равнаго числа представителей отъ подлежащихъ думъ и мѣстныхъ земствъ. Опрежденіе числа членовъ комиссій предоставлено соглашенію городовъ и земства.

На основаніи этого распоряженія, комиссіи были образованы, но о дѣятельности ихъ мы, къ сожалѣнію, имѣемъ очень мало свѣдѣній. Однако, судя по тому, что до сихъ поръ возбужденный вопросъ не получилъ законодательнаго разрѣшенія, а также по нѣкоторымъ даннымъ, встрѣчающимся въ земскихъ изданіяхъ, есть основаніе думать, что учрежденіе комиссій не привело къ цѣли. Такъ встрѣчаются указанія на совершенную бездѣятельность нѣкоторыхъ изъ нихъ. Изъ доклада Шуйской уѣздной земской управы, напр., мы узнаемъ, что предсѣдатель мѣстной комиссіи Д. К. Бальмонтъ, 27 ноября 1879 г., возвративъ дѣло по опредѣленію взаимныхъ отношеній городовъ къ земскимъ учрежденіямъ, заявилъ управѣ, что отъ предсѣдательства въ комиссіи онъ отказывается, потому что „при всемъ искреннемъ желаніи, онъ не имѣетъ возможности дать означенному дѣлу надлежащее направленіе, за отсутствіемъ гг. членовъ комиссіи въ назначенное имъ время и мѣсто, для обсужденія даннаго комиссіи собраніемъ порученія“. Между тѣмъ комиссія имѣла достаточно времени для выполненія возложенной на нее задачи, такъ какъ вопросъ объ отношеніи городовъ къ земскимъ учрежденіямъ былъ предложенъ на обсужденіе Шуйскаго земства въ іюнѣ 1871 г. Но „составленная для этой цѣли земскимъ собраніемъ и городскими думами комиссія къ существу самаго вопроса до сихъ поръ не приступала, то за выбытіемъ совсѣмъ нѣкоторыхъ членовъ изъ комиссіи, то за неприбытіемъ нѣкоторыхъ изъ нихъ въ засѣданія, а засѣданія комиссіи только тогда могутъ быть дѣйствительными, когда всѣ члены принимаютъ участіе въ нихъ, въ противномъ случаѣ неравновѣсіе голосовъ даетъ законный поводъ къ отмѣнѣ постановленій комиссіи“. Вообще, говоритъ уѣздная управа, есть основаніе предполагать, что дѣло это

едва-ли при объясненныхъ условіяхъ придетъ когда нибудь къ окончанію“. Поэтому управа предложила „просить городскія думы Шуйскую и Иваново-Вознесенскую, чтобы онѣ поручили своимъ управамъ составить проектъ отношеній городовъ къ земству и затѣмъ, по надлежащемъ утвержденіи, передали ихъ въ земскую управу, которая, соображаясь съ заключеніемъ городскихъ думъ, должна составить свой проектъ и внести его на разсмотрѣніе земскаго собранія; затѣмъ въ засѣданіе собранія городскія думы откомандируютъ, для окончательнаго разсмотрѣнія вопроса, по 6 уполномоченныхъ, т.-е. то число членовъ, какое нынѣ назначено оныхъ въ комиссіи“. Управа выражаетъ надежду, что такимъ путемъ дѣло окончится въ теченіе одного года. Собраніе съ докладомъ управы согласилось <sup>1)</sup>.

Дѣятельность Кузнецкой, Саратовской губ., комиссіи тоже оказалось не болѣе плодотворной. Учрежденная въ 1874 году, эта комиссія до 1877 года не представила никакого доклада; въ 1877 году была избрана новая комиссія „для выработки программы занятій прежней комиссіи“, но и эта комиссія въ теченіе года ни разу не собиралась. Въ 1878 г. собраніе „заслушало докладъ управы о всѣхъ несчастіяхъ, постигавшихъ миролюбивую комиссію въ теченіе истекшихъ 4 лѣтъ ея совершеннаго бездѣйствія (за это время она лишилась многихъ изъ своихъ членовъ), и разъяснивъ вопросъ преніями, опредѣлило оставить вопросъ открытымъ“. Въ 1879 г. обѣ комиссіи, „вѣрныя традиціямъ прошлаго“, ни разу не собирались; наконецъ исполненіе ихъ обязанностей приняла на себя управа и въ сессіи 1879 г. представила обширный докладъ о лучшемъ устройствѣ отношеній города къ уѣзду. Докладъ этотъ не удовлетворилъ собраніе и оно поручило ревизіонной комиссіи представить къ слѣдующей сессіи докладъ „о причинахъ, столь затрудняющихъ разрѣшеніе настоящаго вопроса и о причинахъ, нарушающихъ добрыя отношенія города къ земству“. По мнѣнію ревизіонной комиссіи, комиссія о лучшихъ отношеніяхъ „давно-бы состоялась и окончила свои работы, еслибы программа ея дѣятельности не была расширена министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, передавшимъ на ея разсмотрѣніе вопросы: 1) объ уравнительности установленнаго въ поль-

1) Сборникъ Владимірскаго земства 1881 г.; № 6.



зу казны налога съ недвижимыхъ имуществъ между городскими поселеніями, и 2) объ изданіи опредѣленныхъ правилъ объ оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ, съ тѣмъ, чтобы составленная по этимъ правиламъ оцѣнка была принимаема въ основаніе распредѣленія всѣхъ вообще налоговъ“. Неисполненіе комиссіею возложеннаго на нее порученія ревизіонная комиссія объясняетъ тѣмъ, что: „1) отношенія города къ земству были удовлетворительны и не требовали улучшеній; 2) уравнительное распредѣленіе государственнаго налога съ недвижимыхъ городскихъ имуществъ, какъ дѣло чисто городское, не касается интересовъ земства и всякое вмѣшательство земства въ это, постороннее ему дѣло могло бы только нарушить добрыя отношенія обоихъ учрежденій; 3) въ изданіи опредѣленныхъ правилъ для оцѣнки недвижимыхъ городскихъ имуществъ ни городъ, ни уѣздное земство не имѣютъ интереса, пока строгое соблюденіе этихъ правилъ не будетъ гарантировано при оцѣнкѣ городскихъ имуществъ цѣлой губерніи“. Въ подтвержденіе своего перваго положенія комиссія говоритъ: „изслѣдованіе показало, что отношенія города къ земству, съ самаго введенія земскихъ учрежденій, были самыя лучшія, а по введеніи новаго Городоваго Положенія, отношенія эти стали походить на дружбу младшаго брата къ старшему. Выдающіеся городскіе дѣятели засѣдаютъ гласными въ земскомъ собраніи, земскіе гласные въ большемъ числѣ состоятъ гласными городской думы, и услуги этихъ двухъ солидныхъ учрежденій взаимны“<sup>1)</sup>.

Въ Кузнецкомъ уѣздѣ, такимъ образомъ, отношенія города къ земству оказались не нуждающимися въ улучшеніи. Къ такому же заключенію пришли соединенныя комиссіи нѣкоторыхъ уѣздовъ Херсонской губ. Такъ, Херсонская комиссія нашла, что отношенія гор. Херсона къ Херсонскому уѣздному земству не представляютъ ничего ненормальнаго и ничего, могущаго подать поводъ къ взаимнымъ недоразумѣніямъ; что неуравнительность въ обложеніи, какъ равно и возвышенной неправильной и не равномерной оцѣнки городскихъ недвижимостей не существуетъ никакой<sup>2)</sup>. Противъ такого заключенія комиссіи былъ поданъ го-

<sup>1)</sup> Журналы XV очер. Кузнецкаго у. з. с. 1880 г.

<sup>2)</sup> Сборникъ Херсонскаго земства, 1873 г., № 8.

лось только однимъ изъ гласныхъ, изъ числа городскихъ представителей. Но не вездѣ горожане смотрятъ такимъ образомъ на отношенія городовъ къ земству: въ ихъ средѣ часто слышались жалобы на обремененіе городовъ земскими сборами, на недостаточное удовлетвореніе земствомъ городскихъ нуждъ, и высказывается желаніе совершеннаго отдѣленія городовъ отъ земства и образованія изъ нихъ самостоятельныхъ земскихъ единицъ. Такъ Николаевская городская дума возбудила въ 1872 г. ходатайство объ образованіи изъ гор. Николаева особой земской единицы. Точно также большинство Елисаветградской комиссіи (представители города и предсѣдатель—городской голова) постановило: въ видахъ лучшаго устройства отношеній города къ земству, ходатайствовать у правительства объ отдѣленіи Елисаветграда отъ земства, съ принятіемъ на счетъ города всѣхъ расходовъ, какіе несетъ для него земство. Рѣшеніе это мотивируется тѣмъ, что городъ получаетъ отъ земства менѣе, нежели сколько выплачиваетъ въ пользу послѣдняго; что городъ несетъ самостоятельно значительные расходы, въ которыхъ участіе земства было бы справедливо; что, хозяйство, расходы и вообще нужды города, составляя особый отъ земства интересъ, и не имѣя съ нимъ ничего общаго, не могутъ вызвать должнаго сочувствія земства, которое смотритъ на городъ какъ бы на доходную статью для потребностей въ уѣздѣ, что доказывается тѣмъ, что заявленія городскихъ гласныхъ о нуждахъ города и, сравнительно съ уѣздомъ большихъ налогахъ оставляются уѣзднымъ земскимъ собраніемъ безъ вниманія<sup>1)</sup>; наконецъ, что расходы города и уѣзднаго земства почти равны, несмотря на то, что стоимость городскихъ недвижимыхъ имуществъ, по оцѣнкѣ, болѣе чѣмъ въ десять разъ менѣе стоимости уѣздныхъ. „Изъ этого, — говоритъ комиссія, — слѣдуетъ, что отношенія между городомъ и земствомъ должны быть измѣнены, такъ какъ потребности и нужды города и земства весьма различны“. Для улучшенія этихъ отношеній нужно, по мнѣнію комиссіи, — „выйти изъ настоящаго порядка вещей и получить самостоятельное положеніе въ земскомъ отношеніи касательно нуждъ города“<sup>1)</sup>.

1) Сборникъ Херсонскаго земства, 1873 г.; № 9.

Изъ земскихъ проектовъ на вопросъ объ отношеніяхъ городовъ къ земству останавливаются очень немногіе. Орловская коммиссія касается его лишь вскользь, указывая на необходимость подчиненія городовъ уѣздному управленію. „Выдѣленіе городского управленія изъ общей системы мѣстныхъ установленій,—говоритъ она,—и подчиненіе его непосредственно губернской власти, какъ это установлено нынѣ, ведетъ очень часто къ проволочкамъ по такимъ вопросамъ, которые въ обоюдныхъ интересахъ города и уѣзда требуютъ безотлагательнаго разрѣшенія на мѣстѣ; недавній опытъ въ нашей губерніи указалъ на неудобство такихъ отклоненій. Поэтому власть предполагаемаго административнаго учрежденія (см. выше, стр. 161) должна распространяться, въ извѣстныхъ предѣлахъ, и на города, безъ нарушенія, однако, извѣстной степени ихъ самостоятельности“. Казанская коммиссія и Владимірское губернское собраніе высказываются въ пользу объединенія городовъ съ земствомъ. По проекту первой, „городское самоуправленіе соединяется съ земствомъ. Уѣздные и безуѣздные города входятъ въ составъ уѣзднаго земства на правахъ отдѣльныхъ земскихъ волостей, а губернскіе и вообще большіе города съ значительнымъ бюджетомъ сравниваются съ уѣздными земствами и, на правахъ сихъ послѣднихъ, входятъ въ составъ губернскаго земства, представляя отъ себя опредѣленное законное число гласныхъ въ губернское земское собраніе“. Владимірское губернское собраніе полагаетъ „городское самоуправленіе, параллельно волостному, ввести въ общую систему земскихъ учрежденій. Столицы и другіе подобные имъ большіе города стоятъ наравнѣ съ уѣздными земствами, въ непосредственномъ отношеніи къ губернскому земству“.

Оба послѣдніе проекта затрогиваютъ нѣсколько и организацію городского управленія: Казанская коммиссія высказывается за предоставленіе городскимъ думахъ избирать особыхъ предсѣдателей изъ числа гласныхъ, а Владимірское собраніе—за „прибавленіе въ городскую думу гласныхъ отъ частей города, для того, чтобы каждая городская мѣстность имѣла въ думѣ своихъ представителей“.

Вотъ, кажется, все, что высказано земскими проектами по вопросу о преобразованіи городского управленія. Между тѣмъ это послѣднее, нуждается въ весьма серьезныхъ измѣненіяхъ, въ осо-

бенности въ отношеніи установленной Городовымъ Положеніемъ избирательной системы. Главный недостатокъ этой послѣдней заключается, какъ показалъ опытъ, въ дѣленіи избирателей на разряды по суммѣ платежей, благодаря которому преобладающее вліяніе въ городскомъ управленіи, въ большинствѣ городовъ, достается представителямъ капитала, вслѣдствіе чего большинство Думъ, вопреки желанію законодателя, пріобрѣтаютъ сословный купеческій характеръ. Составители Городоваго Положенія, устанавливая разряды, ставили цѣлью „устранить преобладаніе менѣ платящаго большинства надъ образованнымъ меньшинствомъ“; посредствомъ представленія наиболѣе платящимъ „большаго, сравнительно съ количествомъ ихъ, числа представителей“, они стремились къ усиленію образованнаго элемента въ городскомъ управленіи. Но, поставляя себѣ такую похвальную задачу, они упустили изъ вида тѣ условія, въ которыхъ находится наше городское населеніе. Основываясь на примѣрѣ „болѣе развитыхъ законодательствъ иностранныхъ“, въ которыхъ „въ основаніе организаціи муниципальнаго устройства принята та самая система выборовъ, какая установлена симъ (городовымъ) Положеніемъ и съ тою же самою цѣлью, какую показала практика и у насъ“, т. е. съ тѣмъ, чтобы „не допускать преобладанія большинства надъ меньшинствомъ“, составители Положенія 16 іюня 1870 г., очевидно, представляли себѣ „болѣе платящее меньшинство“ нашего городского населенія тѣмъ-то въ родѣ западно-европейской буржуазіи, которая, сосредоточивая въ своихъ рукахъ капиталы, въ то же время является носительницею образованія. Между тѣмъ дѣйствительность показала всю неосновательность такого смѣшенія. Она показала, что болѣе платящее большинство въ нашихъ городахъ далеко не представляется болѣе образованнымъ и граждански развитымъ, и что поэтому преобладающее вліяніе въ городскомъ управленіи попало не въ тѣ руки, въ которыхъ надѣялись видѣть его составители Городоваго Положенія. Представительство высшихъ разрядовъ во многихъ городахъ, если не въ большинствѣ, явилось не „представительствомъ не только капитала, но и образованности“, какъ предполагалось, а именно тѣмъ, устраненіе чего было желательно,—„представительствомъ исключительно капитала и притомъ въ лицѣ весьма немногихъ жителей“, вліяніе коихъ „не всегда соотвѣтствуетъ интересамъ городского общества“.

Недостатки избирательной системы особенно рельефно сказываются въ большихъ городахъ, гдѣ городское представительство совершенно не соотвѣтствуетъ числу населенія и гдѣ интеллигентные классы въ значительной степени оказываются устраненными отъ участія въ городскомъ управленіи. Въ Петербургѣ, напр., со времени введенія новаго Городоваго Положенія число избирателей, не смотря на значительное возрастаніе населенія (съ 660 тыс. въ 1869 г. до 860 тыс. въ 1881 г.), не только не увеличилось, но даже нѣсколько уменьшилось. Въ 1873 г. избирательнымъ правомъ пользовались, по всѣмъ разрядамъ, 18,590 чел.; въ 1877 г. — 20,522, въ 1881 г. — 17,741. Такое число лицъ, имѣющихъ право участвовать въ выборѣ гласныхъ въ думу, представляющую собою, по закону, „все городское общество“, поражаетъ своей ничтожностью. „Не нужно много распространяться,—говоритъ гласный петербургской думы В. И. Лихачевъ въ своемъ предложеніи о введеніи въ Петербургѣ квартирнаго налога, — что число лицъ, пользующихся нынѣ въ Петербургѣ, при нынѣшней системѣ выборовъ, городскими избирательными правами,—относительно общей массы населенія слишкомъ незначительно. Цифры вполне это подтверждаютъ. На населеніе Петербурга, которое, конечно, достигаетъ 800 т. душъ, на послѣднихъ выборахъ 1877—1880 гг. считалось всего 20,522 лица, пользующихся избирательнымъ правомъ. Если же раздѣлить это общее число избирателей на разряды и обратиться къ числу городскихъ обывателей, принимавшихъ участіе въ выборахъ, то кругъ лицъ, избирающихъ городскихъ гласныхъ, заправляющихъ хозяйствомъ столицы, облагающихъ населеніе сборами и заботящихся о его пользахъ и нуждахъ, окажется еще болѣе несоразмѣрнымъ съ населеніемъ,—малымъ до того, что избираемые лица, гласные, являются избранниками не города, а лишь незначительной его части. 20,522 избирателя въ 1887 г., при послѣднихъ выборахъ, раздѣлялись на три разряда, изъ которыхъ въ 1-мъ считалось 240 лицъ, но изъ нихъ участвовали на выборахъ 92; во 2-мъ числилось 937 избирателей, но изъ нихъ участвовали въ выборахъ 229, и въ 3-мъ разрядѣ изъ 19,345 избирателей участвовали на выборахъ 1,816. Такимъ образомъ выходитъ, что на послѣднихъ выборахъ (1877 г.) 2,137 городскихъ жителей представляли въ дѣйствительности многообразнѣйшіе интересы и же-

ланія 800 тысячнаго населенія столицы. Нельзя, конечно, такое явленіе признать нормальнымъ, нынѣшнюю систему выборовъ и нынѣшній способъ распредѣленія избирательныхъ правъ правильными, а нынѣшнее городское представительство дѣйствительно представляющимъ большинство городского населенія“.

Тѣ же явленія, на которыя указывалъ г. Лихачевъ, повторились и въ 1881 г. Мы уже видѣли, что число избирателей въ этомъ году еще уменьшилось; распредѣленіе ихъ по разрядамъ оказалось столь же несоразмѣрнымъ, а число принявшихъ участіе въ выборахъ столь же незначительнымъ, хотя и замѣчается постепенное его увеличеніе. Въ самомъ дѣлѣ, въ 1881 г. къ 1-му разряду были отнесены 245, ко второму — 959 и къ третьему — 17,741, такъ что въ первомъ разрядѣ одинъ гласный приходился на 2,8 избирателя, во второмъ — на 11,4, въ третьемъ — на 196,8. Участіе въ выборахъ принимали: въ 1873 г. — 7,5% избирателей, въ 1877 г. — 10,8%, въ 1881 г. — 15,3%. По разрядамъ избирателей сравненіе выборовъ 1877 г. съ выборами 1881 г. даетъ слѣдующіе результаты. Участвовавшіе въ выборахъ составляли къ общему числу избирателей:

	1 разр.	2 разр.	3 разр.
1877.....	38,3%	24,4%	9,3%
1881.....	87,3 „	56,6 „	12,4 „

Процентъ участвовавшихъ въ выборахъ повышался по всѣмъ разрядамъ, но особенно значительное увеличеніе приходится на первый разрядъ, который и въ 1877 г. далъ наибольшій процентъ воспользовавшихся своими правами избирателей. Вообще замѣчается, что число исправныхъ, такъ сказать, избирателей по разрядамъ обратно пропорціонально общей численности каждаго. Совершенно то же оказывается и въ другихъ большихъ городахъ. Въ Москвѣ, на выборахъ 1880 г. и въ Одессѣ, на выборахъ 1881 г., распредѣленіе избирателей было слѣдующее:

	Москва.		Одесса.	
	Всего изб.	% участв.	всего изб.	% участв.
1 разр.....	245	31,5	70	87,1
2 „ .....	1,558	17,4	262	54,2
3 „ .....	20,405	3,6	2,769	27,2

И здѣсь, чѣмъ больше избирателей числится въ разрядѣ,



тѣмъ меньшій процентъ ихъ принимаетъ участіе въ выборахъ. Уклоненіе громаднаго большинства избирателей отъ участія въ городскихъ выборахъ можетъ служить достаточнымъ доказательствомъ неудовлетворительности организаціи послѣднихъ, указывая на то, что организація эта для населенія не удобна. Какъ мы уже замѣтили, исправность избирателей понижается параллельно увеличенію числа ихъ. Наиболѣе исправнымъ, въ трехъ главныхъ городахъ Россіи, оказывается первый разрядъ, конечно, потому, что онъ состоитъ изъ малаго, сравнительно, числа лицъ, связанныхъ общими интересами и между собою знакомыхъ. Въ этомъ разрядѣ, какъ показываетъ опытъ Москвы, и выборы производятся сознательнѣе, нежели въ прочихъ. Напротивъ, выборы по третьему разряду не могутъ привлекать избирателей, въ виду громадности числа имѣющихъ право на участіе въ нихъ и въ виду совершеннаго отсутствія какихъ-либо связей и знакомства между избирателями.

На неудовлетворительность устройства городскихъ выборовъ обращали вниманіе и городскія думы. Петербургская дума еще въ первые четыре года своего существованія „составляла одну комиссію за другою, чтобы упростить сколько-нибудь самую процедуру выборовъ; но всѣ эти комиссіи не успѣли придти, къ концу перваго періода, къ какомунибудь результату, и выборы 1877 г. производились въ прежнемъ обременительномъ порядкѣ“. Второе четырехлѣтіе застало это дѣло нерѣшеннымъ, и снова началась работа комиссій. На этотъ разъ вопросъ получилъ болѣе широкую постановку: комиссія, не ограничиваясь организаціей самой процедуры выборовъ, коснулась избирательныхъ правъ и предложила думѣ ходатайствовать о предоставленіи пассивнаго избирательнаго права лицамъ, получившимъ высшее или среднее образованіе, независимо отъ имущественнаго ценза. Дума отклонила это предложеніе, но въ 1882 г. оно возобновилось, въ нѣсколько измѣненномъ видѣ: было предложено ходатайствовать о предоставленіи Петербургу права, которымъ пользуются остзейскіе города, — допускать къ избранію въ гласные „литератовъ“, т.-е. людей извѣстнаго образовательнаго ценза, при одномъ условіи внесенія ими, въ теченіе двухъ лѣтъ, опредѣленной небольшой платы въ пользу городской кассы. Предложеніе это передано въ комиссію, которая не дала по немъ

своего заключенія, такъ какъ другая коммиссія — о пересмотрѣ сборовъ въ доходъ города, — установивъ въ своемъ проектѣ квартирный налогъ, опредѣлила предложить думѣ ходатайствовать о распространеніи избирательнаго права на квартирохозяевъ, при извѣстномъ условіи ценза. Въ самое послѣднее время дума, по утвержденіи общихъ началъ новаго налога, поручила коммиссіи разработку прочихъ подробностей, въ томъ числѣ и вопроса объ избирательныхъ правахъ квартирнанимателей.

Въ теченіе десяти лѣтъ дума, въ отношеніи выборовъ, успѣла выработать только „нѣсколько улучшенный“ порядокъ, который и примѣненъ въ 1881 г., а вопросъ объ измѣненіи основаній избирательной системы остался нерѣшеннымъ. Та же самая судьба постигла этотъ основной вопросъ городского устройства и въ московской думѣ. Въ послѣднюю въ мартѣ 1876 г. гласнымъ Л. Н. Кругликовымъ было внесено предложеніе о пересмотрѣ организаціи городскихъ выборовъ. Это предложеніе было передано на разсмотрѣніе особой коммиссіи, задача которой была ограничена предѣлами, указанными въ стт. 24 и 25 Город. Полож. Но указанные предѣлы оказались слишкомъ тѣсными: возникли предположенія объ измѣненіи самыхъ основаній избирательной системы, и коммиссія, въ виду краткости срока, оставшагося до новыхъ выборовъ, признала невозможнымъ выполнить возложенное на нее порученіе. Вопросъ остался открытымъ до образованія новаго состава Думы и, въ апрѣлѣ 1877 г., былъ переданъ на разсмотрѣніе новой коммиссіи. На этотъ разъ дѣло пошло еще менѣе успѣшно: коммиссія въ теченіе всего четырехлѣтія не собиралась, и новая Дума, образованная въ 1880 г., назначила третью коммиссію, организовавшуюся 19-го марта 1881 г., подъ предсѣдательствомъ проф. В. И. Герье. Результатомъ работъ этой коммиссіи явился докладъ, внесенный въ думу въ 1884 г. и ею отвергнутый. На этомъ докладѣ мы остановимся подробнѣе.

Коммиссія приходитъ къ заключенію о нендобности коренныхъ измѣненій установленной Городовымъ Положеніемъ избирательной системы; и высказывается за введеніе измѣненій только въ порядокъ самаго производства выборовъ. „Болѣе внимательное и безпристрастное отношеніе къ дѣлу, говоритъ она, — должно избавить установленную систему выборовъ отъ неправильныхъ на-

реканій и поставить на видъ ея цѣлесообразность при существующихъ условіяхъ. Установленная Городовымъ Положеніемъ система выборовъ по разрядамъ, сообразно съ платежемъ въ пользу города, представляетъ собою достаточно данныхъ, чтобы обезпечить надлежащій составъ Думы и такимъ образомъ успѣшное развитіе городского управленія. Единственные неудобства принятой системы лишь формальнаго характера и касаются самаго производства выборовъ“. Неудобства эти происходятъ изъ двухъ причинъ:—изъ слишкомъ большаго числа предлагаемыхъ предъ выборами кандидатовъ въ гласные и изъ многочисленности избирателей, одновременно участвующихъ на выборахъ. „Существуетъ однако способъ,—говоритъ коммиссія,—и это единственный способъ,—при которомъ могутъ быть одновременно устранены всѣ неудобства, вытекающія какъ изъ безпредѣльнаго заявленія кандидатовъ, такъ и отъ возрастающаго числа избирателей,—а именно: замѣна баллотировки избраніемъ посредствомъ записокъ“. Отправляясь отъ этого основнаго положенія, большинство коммиссіи предлагаетъ Думѣ ходатайствовать о разрѣшеніи производить городскіе выборы въ гласные для 2 и 3 разрядовъ посредствомъ закрытыхъ записокъ, вмѣсто установленной ст. 31 Город. Полож. баллотировки шарами, или же примѣнить эту мѣру только при выборахъ 1884 г., „въ видѣ опыта“.

Установленная Городовымъ Положеніемъ 1870 г. избирательная система много разъ уже подвергалась критикѣ. Можетъ быть, нападки на нее бывали иногда слишкомъ рѣзки; можетъ быть, какъ указываетъ московская коммиссія, сѣтованія на эту систему „нерѣдко происходили изъ невѣрныхъ и преувеличенныхъ представленій о непосредственномъ вліяніи, которое новое Городовое Положеніе должно было оказать на городское хозяйство и вообще житейскія условія въ городахъ“, но во всякомъ случаѣ нельзя признавать эту систему, какъ то дѣлаетъ коммиссія, вполне цѣлесообразной и „представляющей собою достаточно данныхъ, чтобы обезпечить надлежащій составъ думы.“ Какъ извѣстно, наше законодательство, начиная съ самаго изданія городской грамоты Императрицы Екатерины II стремилось къ осуществленію „мысли о томъ, чтобы участіе въ завѣдываніи городскими общественными дѣлами не было замкнуто въ тѣсномъ кругѣ лицъ, принадлежащихъ къ промышленнымъ со-

словіамъ“. Къ осуществленію той же мысли стремились и составители Положенія 1870 г., признававшіе возможнымъ устранить недостатки прежде дѣйствовавшей выборной системы „лишь посредствомъ установленія такихъ основаній для организаціи выборовъ, которыя самымъ точнымъ и опредѣлительнымъ образомъ упрочивали бы право каждаго на участіе въ избраніи представителей города, дабы, сколь возможно, меньше оставалось мѣста произволу и вліятельности отдѣльныхъ лицъ, въ собственныхъ ихъ видахъ“. Сохраненіе прежней системы выборовъ казалось особенно опаснымъ потому, что при ней „преобразованія по общественному управленію городовъ не въ состояніи были бы получить то широкое и плодотворное для общества значеніе и развитіе, которыя ожидались бы отъ примѣненія настоящей городской реформы, ибо перевѣсъ въ общественномъ представительствѣ остался бы, въ дѣйствительности, на сторонѣ тѣхъ-же лицъ, которыя одни составляютъ нынѣ городское общество и которыя, слѣдовательно, были и впредь единственными, какъ и теперь, распорядителями въ городскомъ хозяйствѣ и благоустройствѣ“<sup>1)</sup>. Но, задаваясь мыслью—дать выборной системѣ новую организацію „соотвѣтственно измѣнившемуся составу городского общества“, составители Положенія въ основу этой системы положили принципъ соразмѣрности участія каждаго лица въ городскомъ управленіи съ количествомъ уплачиваемыхъ въ городскую казну сборовъ и налоговъ, и тѣмъ самымъ дали значительный перевѣсъ въ городскомъ представительствѣ тѣмъ именно классамъ городского населенія, преобладанія которыхъ они желали избѣгнуть. Благодаря тому, что право на участіе въ выборахъ ст. 17 Город. Полож. предоставлено только владѣльцамъ, недвижимой собственности и лицамъ, занимающимся торговлей и промыслами (содержащимъ торговое или промышленное заведеніе по свидѣтельству купеческому, или-же уплачивающимъ установленный сборъ съ свидѣтельствъ купческаго, или промысловаго на мелочной торгѣ, или прикащичьяго 1 разряда, или съ билетовъ на содержаніе извѣстныхъ промышленныхъ заведеній), словный составъ избирателей въ Москвѣ получился слѣдующій: 2).

1) Городовое Положеніе съ объясненіями, 2 изд. Хоз. деп. М. В. Д., стр. 30 и слѣд.

2) Свѣдѣнія эти взяты изъ списковъ избирателей.

	1872 г.	1876 г.	1880 г.
Купцы и поч. граждане...	6797 или 37,9 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>	6285 или 32,8 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>	5922 или 26,4 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>
Дворяне и чиновники .....	2791 „ 16,0 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>	2632 „ 13,6 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>	2664 „ 11,9 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>
Мѣщане, цехов., крестьяне	6289 „ 36,1 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>	9150 „ 47,3 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>	11568 „ 51,6 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>
Духовные .....	69 „ 0,4 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>	570 „ 2,5 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>	493 „ 2,2 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>
Разные и неизвѣстные ....	1314 „ 7,3 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>	310 „ 1,6 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>	1113 „ 5,0 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>
Учрежденія.....	115 „ 0,6 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>	386 „ 2,0 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>	634 „ 2,0 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>
	17.375	19.333	22.364

Изъ этой таблицы оказывается, что при трехкратныхъ выборахъ, произведенныхъ въ Москвѣ на основаніи новаго Городоваго Положенія, громадный перевѣсъ въ числѣ избирателей принадлежалъ торгово-промышленному классу, что далеко не соотвѣтствуетъ составу столичнаго населенія. Если сравнить сословія избирателей съ общимъ составомъ сословій, по переписи 1882 г. <sup>1)</sup>, то обнаружится крайняя неравномѣрность представительства послѣднихъ. Такъ:

	По переп. 1882 г.	По избир.сп. 1880 г.
Купцы и почетн. граждане мужск. пола составл.	3,82 <sup>0</sup> / <sub>0</sub> насел.	26,4 <sup>0</sup> / <sub>0</sub> избирател.
Дворяне и чиновники „ „ „	5,92 „ „	9,4 „ „
Мѣщане, цеховые, крестьяне „ „ „	83,21 „ „	51,6 „ „
Духовные „ „ „	1,38 „ „	2,2 „ „

Сравнивая отношеніе числа избирателей каждаго сословія къ общей численности послѣдняго, найдемъ, что 1 избиратель приходится: изъ дворянъ и чиновниковъ на 9<sub>3</sub> лицъ (2.664 на 25.554), изъ купцовъ и почетныхъ гражданъ на 2,7 (5922 на 16.497), изъ бѣлаго духовенства—на 12,1 (493 на 5.967).

Съ другой стороны, число избирателей вообще далеко не соотвѣтствуетъ числу постоянныхъ жителей города. Изъ данныхъ переписи 1882 г. оказывается, что изъ 432,447 жителей муж. пола родились въ Москвѣ 89,810 и поселились ранѣе 1877 г., т. е. за 3 года и болѣе до послѣднихъ выборовъ 102,760; такимъ образомъ число осѣдлыхъ городскихъ жителей опредѣлится въ 192,570. Принимая въ расчетъ, что лица моложе 25 лѣтъ, т. е. недостижшія политическаго совершеннолѣтія, составляютъ 27,74<sup>0</sup>/<sub>0</sub>, и вычитая соотвѣтственную сумму (53.419) изъ приведенной цифры, получимъ число постоянныхъ городскихъ обывателей—139,151. А такъ какъ число избирателей въ 1880 г. равнялось 22,394,

<sup>1)</sup> Данные переписи заимствуемъ изъ приложенія къ докладу „Московского Городскаго Статистическаго Отдѣла о программѣ занятій на 1884 г.“

а за вычетомъ учреждений—21,760, то оказывается, что изъ ста полноправныхъ городскихъ обывателей избирательными правами пользуется менѣ 16, а болѣе 84 чел. устранены отъ всякаго вліянія на городскія дѣла.

Уже приведенныя данныя достаточно ясно показываютъ неудовлетворительность дѣйствующей избирательной системы. Представляя право голоса на выборахъ однимъ плательщикамъ прямыхъ городскихъ налоговъ, она устраняетъ многихъ обывателей, непосредственно заинтересованныхъ въ городскомъ благоустройствѣ и не менѣе прямыхъ плательщиковъ участвующихъ въ несеніи городскихъ тяжестей. По справедливому замѣчанію большинства членовъ совѣщанія особой комиссіи по составленію проектовъ мѣстнаго управленія, „при системѣ, принятой Городовымъ Положеніемъ, плательщики городскихъ сборовъ, дающихъ право голоса на городскихъ выборахъ, суть именно тѣ лица, которыя въ большинствѣ случаевъ не сами платятъ эти сборы, а перелагаютъ ихъ на другія лица, какъ наприм., домовладѣльцы на квартирантовъ, купцы на покупателей и т. д.; множество же лицъ, также заинтересованныхъ въ дѣлахъ городского благоустройства и въ дѣйствительности участвующихъ въ городскихъ расходахъ, по затратѣ ими, въ связи съ проживаніемъ въ городѣ, болѣе или менѣе значительныхъ суммъ, не имѣютъ возможности принять какое-либо участіе въ городскихъ дѣлахъ, даже на правахъ избирателей. Несоотвѣтствіе числа избирателей общему числу городскихъ жителей вообще поразительно, но если принять во вниманіе, что въ число избирателей не входятъ многіе изъ самыхъ состоятельныхъ обывателей и вмѣстѣ съ тѣмъ попадаетъ очень мало лицъ образованныхъ, то несоотвѣтствіе это представится уже, какъ это указывается и самими городскими дѣятелями, одною изъ безспорныхъ причинъ неудачнаго веденія городскихъ дѣлъ“. Несоотвѣтствіе числа избирателей населенію усиливается еще въ большей степени вслѣдствіе раздѣленія ихъ на разряды. Въ три избирательные періода въ Москвѣ избиратели распредѣлялись по разрядамъ такимъ образомъ:

	1872	1876	1880
I разряда.....	402	299	245
II „ .....	2,005	1,599	1,558
III „ .....	14,968	17,435	20,591
	17,375	19,333	22,394



Здѣсь невольно бросается въ глаза крайняя неравномѣрность распредѣленія избирателей по разрядамъ: первый разрядъ, избирающій одинаковое число гласныхъ съ третьимъ, по числу входящихъ въ него избирателей, въ среднемъ выводѣ, въ 54 раза менѣе послѣдняго и слѣдовательно въ столько же разъ болѣе снабженъ избирательными правами. Вмѣстѣ съ тѣмъ замѣчается постоянное, съ каждымъ разомъ, уменьшеніе численнаго состава двухъ высшихъ разрядовъ и увеличеніе состава третьяго, вслѣдствіе чего равновѣсіе нарушается все болѣе и болѣе. Такъ, одинъ гласный приходится:

	1872.	1876.	1880.
По всему городу на.....	96	107	124
по I разряду .....	6, <sub>7</sub>	4, <sub>9</sub>	4
„ II „ .....	33	26, <sub>6</sub>	26
„ III „ .....	249	290	343

Весьма вѣроятно, что и въ будущемъ отношеніе между разрядами будетъ измѣняться въ томъ же порядкѣ, и невольно возникаетъ опасеніе, что рано или поздно, съ скопленіемъ въ немногихъ рукахъ крупныхъ владѣній, въ Москвѣ можетъ произойти то же, что нѣсколько лѣтъ тому назадъ случилось въ Севастополѣ, гдѣ плательщикомъ трети городскихъ сборовъ и, слѣдовательно, представителемъ всего перваго разряда избирателей, оказалось одно Общество пароходства и торговли. Въ виду такого ненормальнаго явленія, когда *одному* избирателю приходилось бы выбирать третью часть гласныхъ городской Думы, въ Севастополѣ было допущено раздѣленіе избирателей вмѣсто трехъ на два разряда; но и при такомъ раздѣленіи малоплатящее большинство немного выигрываетъ.

Раздѣленіе избирателей на разряды по размѣру платежей составляетъ главную причину тѣхъ неудобствъ въ производствѣ выборовъ, которыя указываетъ г. Герье въ приложенной къ докладу коммиссіи запискѣ и которыя, по его мнѣнію, „коренятся главнымъ образомъ въ громадномъ количествѣ избирателей, приписанныхъ къ третьему разряду“. Признавая, что неудобства эти, въ виду увеличивающагося съ каждымъ выборами участія въ выборахъ со стороны избирателей, „будутъ, вѣроятно, быстро возрастать“, г. Герье, тѣмъ не менѣе, высказывается въ пользу со-

храненія разрядной системы и ищетъ спасенія въ замѣнѣ баллотировки шарами—выборами по запискамъ. „Помимо того,—говоритъ онъ,—что уничтоженіе разрядовъ противорѣчитъ духу Городоваго Положенія и потому не было бы допущено правительствомъ (?), за сохраненіе особыхъ выборовъ для избирателей первыхъ двухъ разрядовъ можно привести нѣсколько серьезныхъ доводовъ. 1) Несомнѣнно, что при смѣшеніи избирателей всѣхъ трехъ разрядовъ въ одно собраніе, вслѣдствіе большаго числа избирателей, составъ лицъ, дѣйствительно явившихся на собраніе, а слѣдовательно и результатъ выборовъ, будетъ всегда измѣнчивый и случайный, что должно отразиться на дѣятельности городской Думы, тогда какъ отдѣльные выборы первыхъ двухъ разрядовъ, особенно перваго, при меньшемъ количествѣ, представляютъ большую гарантію обдуманности, сознательности и послѣдовательности при составленіи городского управленія. 2) Что особое представительство первыхъ двухъ разрядовъ составляетъ необходимую въ городской жизни гарантію меньшинства противъ большинства. 3) Что избиратели первыхъ двухъ разрядовъ, собираясь изъ всѣхъ частей города въ одно общее собраніе и избирая гласныхъ всѣхъ сословій, представляютъ собою общій, объединяющій элементъ въ городской жизни, который бы утратился, если бы эти избиратели были принуждены, затерявшись въ массѣ населенія, производить выборъ по своимъ участкамъ“.

Изложенные доводы, представляясь вѣскими въ смыслѣ доказательства неудобствъ нераздѣльнаго „городскаго схода“ и необходимости обезпеченія интересовъ меньшинства, ничего не говорятъ въ пользу принятаго Городовымъ Положеніемъ дѣленія избирателей на разряды по размѣру платежей. Тѣ выгоды, которыя, по мнѣнію г. Герье, достигаются этимъ дѣленіемъ, могутъ быть достигнуты иными способами. По словамъ автора записки, особое представительство первыхъ двухъ разрядовъ составляетъ „гарантію меньшинства противъ большинства“. Но на пользу какому меньшинству служить эта гарантія? Мы, къ сожалѣнію, не располагаемъ данными о распредѣленіи избирателей по образованію и можемъ принять въ соображеніе только распредѣленіе ихъ по сословіямъ. Вотъ данныя за три избирательные періода.

	1872 г.			1876 г.			1880 г.		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
Купцы и почетн. граждане.	234	1.156	5.407	160	828	5.297	121	823	4.978
Дворяне и чиновники.....	142	655	1.994	108	537	1.987	80	552	2.032
Мѣщане, цеховые, крестьяне.	8	136	6.145	—	129	9.021	2	146	11.420
Духовные.....	—	—	69	—	12	558	—	4	489
Разные и неизвѣстные.....	6	43	1.265	—	10	300	—	5	1.108
Учрежденія.....	12	15	88	31	83	272	42	28	564
	402	2.005	14.968	299	1.599	17.435	245	1.558	20.591

Отсюда оказывается, что въ первыхъ двухъ разрядахъ преобладаютъ представители той части населенія столицы, которая, какъ мы видѣли, составляетъ всего 3,82%. Это—купцы и почетные граждане: они въ двухъ первыхъ разрядахъ составляютъ болѣе половины избирателей (въ 1872 году — 58,2 и 57,6%, въ 1876 г.—53,5 и 51,7%, въ 1880 г.—49,3 и 52,8%) и по численности своей могутъ имѣть рѣшающее вліяніе на исходъ выборовъ. вмѣстѣ съ г. Герье мы готовы вѣрить въ безпристрастіе въ дѣлѣ выборовъ московскаго купечества, но не можемъ дѣлать изъ указываемаго имъ факта тѣхъ выводовъ, которые онъ дѣлаетъ. „Можно,—говоритъ нашъ авторъ,—ссылаясь на опытъ московскихъ выборовъ, утверждать, что выборы первыхъ двухъ разрядовъ доставляли въ Думу большее число лицъ, обладавшихъ образовательными и общественными условіями, необходимыми для городской службы, чѣмъ выборы третьяго разряда“. Въ самомъ дѣлѣ, въ 1880 г. „первый разрядъ выбралъ изъ своей среды только 6% предоставленныхъ его избранію гласныхъ, остальныхъ же взялъ почти въ равномъ числѣ изъ 2 и 3 разрядовъ; 2-й разрядъ взялъ изъ своей среды почти половину 60-ти гласныхъ, а 3-й разрядъ взялъ только 6% изъ избирателей другихъ разрядовъ“. Съ другой стороны, „число лицъ высшаго образованія, избранныхъ въ гласные, значительно понижается вмѣстѣ съ разрядами: 1-й разрядъ выбралъ почти половину своихъ гласныхъ изъ такихъ лицъ, 3-й разрядъ—только 6%“. Наконецъ, „число вновь избираемыхъ прежнихъ гласныхъ, т. е. лицъ, болѣе или менѣе опытныхъ въ думскихъ дѣлахъ, уменьшается вмѣстѣ съ разрядами“. „Отсюда,—говоритъ г. Герье,—можно сдѣлать выводъ, что въ настоящее время, чѣмъ выше цензъ извѣстнаго разряда, и чѣмъ онъ малочисленнѣе, тѣмъ

менѣе его выборы имѣютъ сословный характеръ, и тѣмъ болѣе они служатъ гарантіей опытности и прочности городского управления“.

Данные, на которыхъ строить г. Герье свои выводы, относятся, какъ мы сказали, къ выборамъ 1880 г. Для сравненія, воспользуемся данными за 1876 г. Въ этомъ году имѣло мѣсто то же явленіе, которое указываетъ авторъ записки: первый разрядъ взялъ изъ другихъ разрядовъ болѣе 76% гласныхъ, второй—43%, третій—только 21%, тѣмъ не менѣе всѣ три разряда дали составъ Думы вполне однородный—купеческій. Избранные въ то время гласные распределяются по сословіямъ такимъ образомъ:

	I	II	III	Всего.
Купцы и почетн. гражд.	44 или 73,3%	50—83,3%	48—80%	142 или 78,9%
Дворяне и чиновники.	15 „ 25,0 „	10—16,6 „	7—11,7 „	32 „ 17,8 „
Мѣщане и цеховые....	— „ — „	— „ — „	3—5,0 „	3 „ 1,6 „
Духовенство.....	1 „ 1,6 „	— „ — „	2—3,3 „	3 „ 1,6 „

Не будемъ дѣлать выводовъ изъ этихъ данныхъ; укажемъ только, что они въ значительной степени подрываютъ главный выводъ автора, доказывая, что существующіе разряды далеко не служатъ гарантіей противъ сословнаго характера выборовъ. Это подтверждается опытомъ и другихъ городовъ. Вотъ напр. составъ городскихъ Думъ петербургской и одесской, четырехлѣтія 1881—1884 гг.:

	Петерб.	Одесса.
Купцы и поч. гр.....	135— 52,7%	37—51,4%
Мѣщ., ремесл. и кр.....	7— 2,7 „	4— 5,5 „
Привил. и служил.....	114— 44,4 „	31—43,0 „

Въ обоихъ названныхъ городахъ численное преобладаніе принадлежитъ купеческому сословію.

Съ другой стороны, нельзя не остановиться и на томъ соображеніи, что въ Москвѣ выборы по первому разряду до сихъ поръ происходили прежде другихъ разрядовъ, почему избиратели этого разряда имѣли возможность останавливать свой выборъ на большинствѣ, если не на всѣхъ наиболѣе популярныхъ кандидатахъ, тогда какъ для остальныхъ разрядовъ, и въ особенности для послѣдняго, 3-го, выборъ оставался болѣе ограниченный. Не въ этомъ ли обстоятельстве слѣдуетъ искать объясненія указываемаго г. Герье факта?

Г. Герье, а съ нимъ и предсѣдательствуемая имъ комиссія, признають вѣрность того принципа, въ силу котораго „степень участія каждаго изъ отдѣльныхъ лицъ въ городскомъ общественномъ представительствѣ должна строго соразмѣряться съ количествомъ уплачиваемыхъ ими въ городскую кассу сборовъ и налоговъ“. Но если принципъ вѣренъ, онъ долженъ сохранять свою силу и тогда, когда примѣненіе его доводится до крайнихъ предѣловъ. Между тѣмъ попытка одного изъ членовъ комиссіи, Н. А. Найденова, провести далѣе тотъ же принципъ, посредствомъ подраздѣленія 3-го разряда „на нѣсколько (хотя бы даже на 10) группъ по избирательному списку, такъ, чтобы каждая изъ этихъ группъ производила выборы отдѣльно и избирала изъ 60-ти гласныхъ то число, которое бы соотвѣтствовало размѣру платежа, поступающаго въ городъ отъ избирателей этой группы“, — вызвало со стороны другихъ членовъ комиссіи весьма серьезныя возраженія. Съ цифрами въ рукахъ, они вполне убѣдительно доказываютъ полную несостоятельность этого предложенія. „Для доказательства, — говоритъ комиссія, — обратимся къ списку избирателей 1876 г., въ которомъ избиратели 3-го разряда расположены сообразно съ размѣромъ ихъ платежа. Списокъ начинается съ избирателя, уплачивавшаго 151 р. 65 к., и оканчивается избирателемъ, уплачивавшимъ 27 к. въ пользу города. Всѣхъ избирателей по этому списку 17,436, общая сумма ихъ платежа составляетъ 521,122 р. Если бы эти избиратели были разбиты на 6 равныхъ группъ, то каждая изъ нихъ заключала бы 2,906 лицъ; при этомъ бы оказалось, что первая группа 2,906 избирателей уплачиваетъ въ пользу города 267,903 р., т.-е. больше половины всей суммы, поступающей съ 3-го разряда; послѣдняя же, или шестая группа изъ 2,906 лицъ уплачиваетъ въ пользу города всего 4,265 р. Отсюда слѣдуетъ, что если бы каждой группѣ было предоставлено избирать изъ 60 гласныхъ пропорціональное ей платежу число, то первой группѣ нужно было бы предоставить избраніе 31-го гласнаго, шестой же — *ни одного*“. Въ приведенномъ примѣрѣ вполне наглядно доказывается невѣрность и непригодность принципа, положеннаго на основаніе разряднаго дѣленія избирателей, которому, однако, сочувствуетъ комиссія.

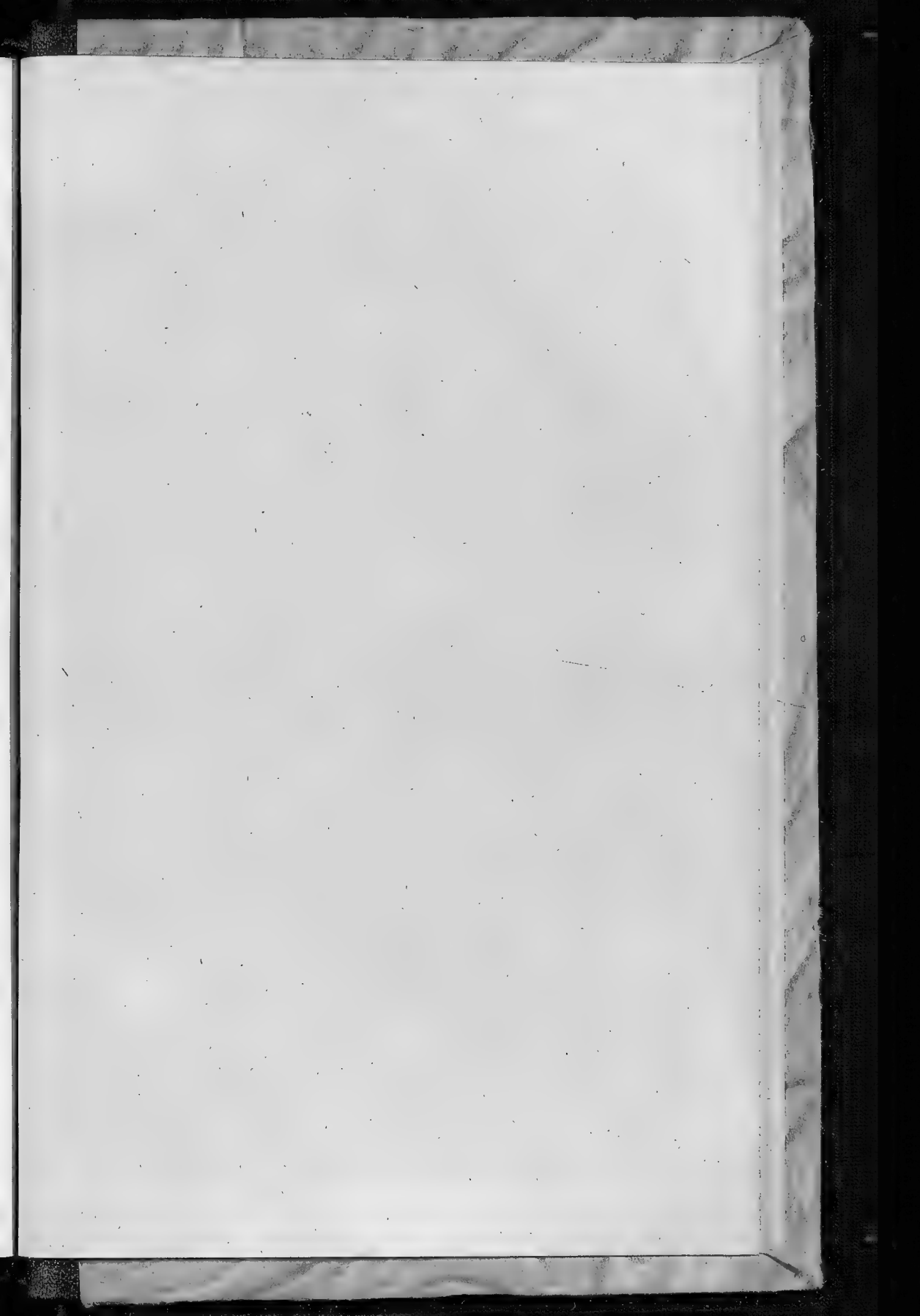
Вотъ почему съ доводами комиссіи нельзя согласиться. Для улучшенія городскихъ выборовъ нужны не палліативныя мѣры,

въ родѣ предлагаемыхъ комиссіей, а коренной пересмотръ самыхъ основаній избирательной системы. Лежащій въ основаніи ея принципъ,—что „степень участія каждаго изъ отдѣльныхъ лицъ въ городскомъ общественномъ представительствѣ должна строго соразмѣряться съ количествомъ уплачиваемыхъ ими въ городскую кассу сборовъ и налоговъ“,—совершенно невѣренъ. Во-первыхъ, взносъ въ городскую кассу той или другой суммы налога еще далеко не служитъ доказательствомъ дѣйствительнаго участія плательщика въ несеніи городскихъ тягостей въ томъ именно размѣрѣ, который соотвѣтствуетъ его взносу. Извѣстно, что большая часть платежей, которыми облагаются недвижимыя имущества, перелagается на нанимателей квартиръ, а налоги на торговлю и промышленность, въ концѣ-концовъ, уплачиваются потребителями. Такимъ образомъ дѣйствительными плательщиками являются не тѣ лица, которые значатся въ окладныхъ книгахъ городскихъ управъ; эти лица, въ большинствѣ случаевъ, играютъ роль только сборщиковъ,—роль, притомъ, далеко для нихъ не безвыгодную. Съ другой стороны, цѣль городского общественнаго управленія должна заключаться въ равномерномъ удовлетвореніи потребностей всего городского населенія; каждый городской обыватель въ равной мѣрѣ нуждается въ городскомъ благоустройствѣ; а между тѣмъ интересы и потребности городскихъ патриціевъ не всегда солидарны съ интересами массы. И дѣйствительно, въ нашихъ городахъ заботливость общественнаго управленія нерѣдко направляется на предметъ роскоши, тогда какъ самыя насущныя нужды бѣднѣйшаго населенія остаются безъ удовлетворенія.

Всякій существующій въ городѣ интересъ, долженъ имѣть представительство, но только въ томъ размѣрѣ, какой соотвѣтствуетъ его дѣйствительному значенію. Подавленія состоятельнаго меньшинства неимущемою массою мы желаемъ также мало, какъ и преобладанія невѣжественной черни надъ образованными классами; но въ то же время мы признаемъ вполне несправедливымъ и подчиненіе массы состоятельному и образованному меньшинству. Поэтому наиболѣе цѣлесообразнымъ кажется намъ дѣленіе избирателей на разряды по группамъ представляемыхъ ими интересовъ, съ распредѣленіемъ ихъ, притомъ, по территориальнымъ участкамъ. Выборы по округамъ дадутъ представительство частей города,



недостижимое при нынѣшней системѣ, а дѣленіе избирателей на группы по интересамъ, дать возможность и меньшинству приобрести надлежащее вліяніе на городское управленіе. Что касается для имущественнаго ценза, то въ немъ, по нашему мнѣнію, никакой надобности не представляется. Обладаніе въ городѣ постоянной осѣдлостью служить уже достаточнымъ доказательствомъ прочной связи лица съ обитаемой имъ мѣстностью и потому достаточно оправдываетъ участіе такого лица въ завѣдываніи близко затрагивающимъ его городскимъ дѣломъ.



## ТОГО ЖЕ АВТОРА:

Земскіе вопросы. Москва. 1882 г. Цѣна 1 р. 50 к.

## ПЕЧАТАЕТСЯ:

Земскіе вопросы. Вып. 2-й. Содержаніе: Земство и народное образованіе.—Земство и народное здравіе.—Народная школа подѣ Москвою. Опытъ обработки школьной статистики.—И др.

ЦѢНА 1 РУБ. 50 КОП.

